AULA 1 – DO CONCEITO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA ATÉ ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA

Olá, pessoal, tudo bem? Voltamos com, efetivamente, a 1ª aula de nosso curso em exercícios para o ICMS/RJ. Dizemos “efetivamente” em razão de a primeira aula ter sido uma aula para apresentássemos nosso “estilo” a todos (a aula “0” – demonstrativa).

A aula de hoje traz uma perspectiva geral a respeito da organização administrativa de Estado. Nesse sentido, exporemos temas relacionados aos princípios administrativos até a organização administrativa do Estado (direta e indireta).

Outra novidade é que “recronogramos” o curso. Após analisarmos, novamente, o conteúdo do Edital para o ICMS/RJ entendemos mais útil reservarmos a última aula exclusivamente para questões multidisciplinares (que envolvam mais de um assunto). Assim, temos uma pequena alteração no andamento de nosso curso, com essa 1ª aula abrangendo, também, o assunto que diria respeito à 2ª.

Ah – como adiamos o início de nosso curso em uma semana, por razões de compromissos profissionais, na semana do dia 15/11 serão enviadas duas aulas, ok?

Na aula de hoje serão vistos os seguintes assuntos:

1 - Administração Pública. Conceito. Estrutura legal dos Órgãos Públicos. Natureza e fins da administração. Princípios básicos da Administração: legalidade, moralidade, impessoalidade, finalidade, publicidade, eficiência. Papel das políticas públicas como elemento indutor do desenvolvimento da sociedade.

2 - Organização Administrativa: Administração direta e indireta. Agências executivas e reguladoras.

Vamos à aula, então!

1 - (2006/FGV/Min. Da Cultura/Analista de Administração)

Não existe uma definição única a respeito do conceito de público. Dessa forma, analise os conceitos de "público" a seguir:

I. O termo público pode ser entendido como relativo àquilo que é "de todos e para todos", à "coisa pública" e ao "interesse público". Assim sendo, uma definição de público excluiria as relações econômicas, políticas e sociais que interferem na produção do espaço público.

II. O público é resultado da separação entre Estado e Sociedade. Ele é um espaço dinâmico que não pode ser garantido por delimitação nem possui um lócus específico.

III. Pode-se vincular a noção de público a um regime no qual iguais reunidos em coletividades buscam o bem comum e o exercício de práticas solidárias, bem como uma relação de influência sobre o Estado tendo em vista a construção da cidadania.

Assinale:

(A) se somente a afirmativa I estiver correta.
(B) se somente a afirmativa II estiver correta.
(C) se somente a afirmativa III estiver correta.
(D) se somente as afirmativas I e II estiverem corretas.
(E) se todas as afirmativas estiverem corretas.

GABARITO: Letra “C”
TEMA: DEFINIÇÃO INICIAL DE PÚBLICO – INSERIR NO MATERIAL
Comentários:
Este item é bastante conceitual, envolvendo a noção de “público”, no contexto jurídico administrativo atual.
Pode-se afirmar que o conceito de “público”, sobretudo quando analisamos a dinâmica da sociedade civil organizada, é bastante mais amplo que tempos atrás. Bem pouco tempo atrás, os estudos jurídicos (e administrativos públicos) viam o funcionamento social de forma, basicamente, dicotomizada - dividido em dois setores: I) o PÚBLICO (1º setor) – em tal setor seriam atendidos os interesses coletivos de modo geral. Tal papel caberia ao Estado, por intermédio de suas estruturas montadas para tanto; II) o PRIVADO (2º setor) que na teoria econômica convencionou-se nominar de mercado. Em tal setor ocorreriam as “trocas” (operações de compra e venda, por exemplo). Os particulares, então, iriam ao “mercado” para realizar seus lucros. Essencialmente, no mercado teríamos interesses “egoísticos” (privados/particulares) a serem satisfeitos;
Muito bem. Tal “divisão” (entre público e privado) atendeu de maneira adequada e durante muito tempo, a divisão conceitual tanto para estudos jurídicos, quanto administrativos. Só que, com a evolução, novas instituições surgiram, e passamos a ter um problema para o enquadramento destas. Vejamos um exemplo prático, para que fique mais claro o que afirmamos.
As Santas Casas que existem em quase todo o país (sobretudo em capitais de Estado) foram criadas, fundamentalmente, para que fossem atendidas pessoas com dificuldade de custear um tratamento médico razoável. Mas as Santas Casas não foram criação do Estado, em si. Logo, não poderiam ser consideradas públicas. De outro lado, apesar de criadas por particulares, as Santas Casas não possuem o intuito do lucro, como é o caso das instituições privadas de modo geral. Então, a pergunta: em que setor *enquadrar* instituições como as Santas Casas e outras semelhantes? Apesar de perseguirem interesses que podem ser vistos como públicos, não foram criação do Estado... Surge a noção, então, do público não estatal (o tal do “3º Setor”), o qual o Direito Administrativo chama de “paraestatal”, que é um vocábulo auto-explicativo, em certa medida.
O *para* da expressão que analisamos tem o sentido de “ao lado”, tal como nas linhas paralelas, que todos tomamos conhecimento quando de nossos primeiros estudos ainda no colégio. O *estatal* vem de *status*, que pode ser traduzido (tradução livre) como “do Estado”. Assim, juntando as duas partes, PARAESTATAL quer dizer, sinteticamente, *ao lado do Estado, sem fazer parte dele.* O 3º setor, hoje, ainda que composto, no essencial, por entidades criadas por iniciativa de particulares (em regra), também pode ser visto como sendo de interesse público. De fato, entidades como Organizações Sócias (OS’s) e Organização das Sociedade Civil de Interesse Público – OSCIP’s, as mais conhecidas do 3º setor, cumprem com relevantes papéis de “parceiras” do Estado, no desempenho de tarefas de interesse público.
Assim, a noção de público e privado é cada vez menos relevante no que diga respeito, em especial, à atuação das entidades integrantes do 3º setor.
Todavia, ainda que óbvio a alguns dos amigos, bom lembrar que há indesejáveis desvirtuamentos na atuação das entidades do 3º setor (o paraestatal, público não estatal). Não são poucos os escândalos envolvendo desvio de recursos de origem pública repassados a tais entidades. O modelo (que conceitualmente é

belíssimo) padece de um problema comum a tudo que envolva a participação humana: há, sempre, possibilidade de alguns fazerem mal uso de boas idéias, em vista de benefício próprio.
Pois bem. Traçados os entendimentos que expusemos, partamos para a análise dos itens:
ITEM I: ERRADO - Por mais que se entenda por "público" o que, direta ou indiretamente, pertença à comunidade , o vocábulo (público), ao contrário do que diz o item, não exclui as relações econômicas, políticas e sociais que interferem na produção do espaço público. De outra forma, o "lócus" (espaço) público é cada vez mais amplo, abrangendo todo e qualquer setor social, econômico ou não. Isso se dá por conta de serem cada vez mais comuns "parcerias" entre Estado/sociedade organizada, com vista ao melhor atendimento dos interesses coletivos.
ITEM II: ERRADO - Como dissemos, há uma zona em que a atuação do Estado é simultânea com entidades não lucrativas. Assim, público não é resultado da separação Estado/sociedade. Muitas vezes é o contrário disso que ocorre: o público resulta da confluência da atuação do Estado em conjunto com entidades criadas por particular, que atuam por conta do mútuo interesse de se dar provimento aos interesses coletivos.
ITEM III: CERTO - O item reafirma o que dissemos ao longo de toda a exposição nesta primeira questão. Mesmo particulares (os "iguais" no item) podem atender interesses públicos, diretamente (buscam o bem comum/práticas solidárias) ou indiretamente (influenciando o Estado na construção de um novo sentido de cidadania).
Fica a lição, então: a depender do contexto, a distinção de público/privado é extremamente dificultosa, uma vez que, atualmente, diversas instituições criadas por particulares acabam dando cumprimento a interesses coletivos.

2 - (2005/FGV/TJ-PA/JUIZ) Com relação aos princípios constitucionais da Administração Pública, é correto afirmar que:
(A) o princípio da legalidade comporta exceção, no caso de ato discricionário.
(B) são aplicáveis aos três níveis de governo da Federação.
(C) o desvio de finalidade implica ofensa ao princípio da publicidade.
(D) são aplicáveis apenas ao Poder Executivo da União.
(E) o desvio de finalidade não implica ofensa ao princípio da publicidade.
GABARITO: Letra "B"
TEMA: PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS EXPLÍCITOS DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA
Comentários:
A questão é relativamente fácil, a partir da leitura atenta do *caput* do art. 37 da CF/88. Transcrevamos este, então: *A administração pública **direta** e **indireta de qualquer dos Poderes** da **União**, dos **Estados**, do **Distrito Federal** e dos **Municípios** obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte*:
Chamamos atenção para a seguinte conclusão que se extrai do dispositivo: TODOS os poderes, de TODAS as pessoas da federação, devem cumprir com os princípios de Administração Pública constitucionalmente estabelecidos. Assim, "gabaritaríamos" a questão com a letra "B", sem dúvida: os princípios aplicam-se aos "3 níveis de governo" da Federação. Destacamos à referência aos 3 níveis de

governo, vez que, efetivamente, é imprópria a nomenclatura: governos (municipal, estadual e federal) não têm nível em uma federação, significando tão só repartição de competências entre os que integram o "grande acordo" federativo. Mas sigamos em nossas análises.

O referido dispositivo coloca, explicitamente, 5 princípios a serem aplicados à Administração Pública, velhos conhecidos de quem já vem se preparando para concursos públicos: **L**egalidade; **I**mpessoalidade; **M**oralidade; **P**ublicidade e **E**ficiência (o tradicional LIMPE, tão repetido em sala nos cursos preparatórios para concursos).

Todavia, notem o *também, ao seguinte...* mencionado no art. 37. Isso significa que todo o art. 37 é aplicável àqueles que mencionamos anteriormente (todos os Poderes de quaisquer pessoas da Federação). Assim, não são só os princípios de Administração Pública mencionados no caput do 37 que são aplicáveis ao Estado, MAS TODO O ARTIGO, INTEGRALMENTE, EM TODOS OS SEUS PARÁGRAFOS, INCISOS E ALÍNEAS.

Bom, feitos os esclarecimentos, passemos aos itens da questão.

LETRA A: ERRADO – O princípio da legalidade é da essência do Estado de Direito e, por isso, fundamental para o Direito Administrativo, porquanto este nasce com aquele. É fruto da necessária submissão do Estado à Lei. De acordo com a acepção clássica do princípio da legalidade, a Administração Pública só pode fazer aquilo que a norma lhe determina de modo expresso ou autoriza, ainda que de maneira ampla. No primeiro caso, ter-se-á atuação vinculada, como será visto a seu tempo. No segundo caso, quando a Administração Pública goza de uma maior margem de liberdade (mas sempre com limites postos pela norma), verificar-se-á discricionariedade. Todavia, mesmo na atuação discricionária, não se afasta o dever de o Estado, por intermédio de seus agentes, ter de cumprir a Lei.

LETRA B: CERTO – apenas para reafirmar o já dito na exposição inicial: os princípios listados na CF/88 são aplicáveis a todos os Poderes e para todos os integrantes da Federação.

LETRA C e E: ERRADAS **–** Bom, chamamos atenção, inicialmente, para o fato de que nestes dois itens fazemos análise conjunta. Mas definamos, inicialmente, o que vem a ser desvio de finalidade, no Direito Administrativo.

Para o cumprimento dos interesses públicos, "poderes" são concedidos a agentes públicos (estudaremos o assunto em momento próprio). O mau uso de tais poderes, de forma desproporcional, ilegal, ou sem atendimento do interesse público, constitui o abuso de poder, que pode ocorrer de duas formas:

I) O agente atua fora dos limites de sua competência; e,

II) O agente, embora dentro de sua competência, afasta-se do interesse público que deve nortear todo o desempenho administrativo.

No primeiro caso, verifica-se o excesso de poder, com o agente público exorbitando das competências que lhe foram atribuídas, invadindo competências de outros agentes, ou praticando atividades que não lhe foram conferidas por lei. O vício aqui é de competência, tornando o ato ilícito.

Na segunda situação, embora o agente esteja atuando nas raias de sua competência, pratica ato visando fim diverso do fixado em lei ou exigido pelo interesse público. Ocorre, então, o que a doutrina costumeiramente chama de desvio de poder ou de finalidade. Muito bem. Abstraindo maiores detalhes que serão vistos na aula de Poderes Administrativos (é a próxima), tentemos

correlacionar a situação (desvio de finalidade) com o princípio da publicidade mencionado na questão: por tal princípio, os atos da Administração Pública devem ser tornados públicos, na forma prevista na norma. Pode-se afirmar, então, que a publicidade é um princípio democrático, republicano, por assim dizer, que faz com que se possibilite mesmo o controle da Administração, por razões que são significativas: sem se dar transparência aos atos da Administração, inviável pensar-se no controle desta. Pois bem. Pela definição que demos ao princípio da publicidade não se pode afirmar, com convicção, que o seu descumprimento implica (ou não) desvio de finalidade. Essa é a razão pela qual o examinador não indicou as letras "C" ou "E" como gabaritos da questão. Agora, aproveitamos para registrar nossa insatisfação com estes dois itens. Ora, se os mesmos são mutuamente excludentes (C: desvio de finalidade implica ofensa à publicidade; E: desvio de finalidade NÃO implica ofensa à publicidade), OU UM OU OUTRO DEVERIA ESTAR CORRETO. Todavia, em turma, sempre passamos um "bizu" em provas de múltipla escolha: procurem o "mais correto", quando for o caso. Não há dúvida que a "B" está correta. Daí a razão de gabaritarmos a questão com tal assertiva.

LETRA D: ERRADA - Para reforço: OS PRINCÍPIOS DO ART. 37 DA CF/88 VALEM PARA TODOS OS INTEGRANTES DA FEDERAÇÃO, **EM TODOS OS PODERES,** NÃO SÓ PARA O EXECUTIVO.

3 - (2005/FGV/TJ-PA/JUIZ) Em decorrência do princípio da supremacia do interesse público, é **vedado** afirmar que:

(A) não é permitido à Administração Pública constituir terceiros em obrigações mediante atos unilaterais, devendo haver, nesses casos, a propositura da ação própria.

(B) o princípio em cotejo traz consigo a exigibilidade do ato, traduzida na previsão legal de a Administração impor sanções ou providências indiretas que induzam o administrado a acatá-lo.

(C) enseja à Administração a chamada auto-executoriedade do ato administrativo.

(D) possibilita à Administração Pública revogar os próprios atos inconvenientes ou inoportunos.

(E) o princípio em apreço não se encontra expresso na Constituição Federal, mas apenas a sua alusão.

GABARITO: Letra "A"

TEMA: PRINCÍPIOS DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA – PRINCÍPIOS IMPLÍCITOS

Comentários:

Este item trata-se de um princípio que não é mencionado (de maneira explícita) no texto da CF/88, mas é absolutamente válido para a Administração Pública: a supremacia do interesse público.

Basicamente, o princípio que ora analisamos pode ser entendido assim: no caso de confronto entre o interesse individual e o público o último, em regra, prevalecerá, tendo em conta ser mais amplo. Ou de outra forma: O GRUPO é mais importante que o indivíduo. Aprendemos isso cedo, não é mesmo? Quantas vezes a nossa (saudosa) Professora do primário nos disse isso...

Bom, ainda a título de esclarecimento, é interessante anotar a partir da questão que estamos resolvendo que princípios aplicáveis à Administração Pública não são exaustivos no texto Constitucional. De fato, pode-se dizer que os princípios

válidos para a Administração são uma lista EXEMPLIFICATIVA de "dogmas", ou seja, valores que se comprovam por si mesmos, vez que essenciais ao melhor funcionamento da Administração Pública.

Ainda para entendimento do princípio da supremacia do interesse público podemos afirmar, metaforicamente, que a Administração Pública é colocada em posição vertical (diferenciada) quando comparada aos particulares. Isso se deve à prevalência do interesse público sobre o privado, que dá, por conseguinte, uma série de prerrogativas em favor da Administração.

Contrapartida da supremacia do interesse público, a indisponibilidade desse mesmo interesse faz com que a Administração, por intermédio de seus agentes, não tenha "vontade própria", por estar investida no papel de satisfazer a vontade de terceiros, quais sejam, o coletivo, a sociedade.

De fato, os agentes públicos têm o papel de levar a efeito as atribuições do Estado, o qual, ao fim, é uma espécie de "tutor" dos interesses públicos. Não pode o agente, dessa forma, atuar da forma que bem entender, mas sim da forma exigida pela coletividade por intermédio do instrumento que é próprio para tal exigência: a Lei. Nesse sentido, o princípio da Indisponibilidade guarda uma relação muito estreita com a Legalidade. Por este último (Legalidade), a Administração, por intermédio de seus agentes, só faz o que lhe determina ou autoriza a norma, sendo, pois, bastante diferente dos particulares, que podem fazer tudo o que não lhe vedado pela norma. Percebe-se, por fim, significativa diferença quanto à vontade Administrativa X vontade dos particulares, que pode ser assim resumida: ENQUANTO PARTICULARES POSSUEM AMPLA LIBERDADE DE VONTADE, PODENDO REALIZAR TUDO AQUILO QUE NÃO LHES SEJA PROIBIDO, A ADMINISTRAÇÃO SÓ É LÍCITO FAZER O QUE LHE É DETERMINADO, OU AO MENOS AUTORIZADO, PELA NORMA.

Pois bem. Feitos tais esclarecimentos, passemos à análise específica de cada um dos itens da questão, lembrando que o que a atenderá será o item ERRADO, vez que o comando diz que em razão da supremacia é VEDADO AFIRMAR. Atentem para isso no dia da prova, ok?

LETRA A: ERRADA. Basta a análise de uma situação fática, para que se conclua pelo erro. Imaginemos que um órgão (ou entidade) público, responsável por fiscalização sanitária faça uma inspeção em estabelecimento comercial, uma lanchonete, por exemplo, e verifique condições absolutamente impróprias para o funcionamento deste. Em razão disso, determina uma série de providências ao estabelecimento. Pergunta-se: seria razoável que tais providências, provavelmente necessárias e imediatas, sejam adotadas tão só judicialmente? Obviamente, não, sobretudo em razão da celeridade com que deve agir a Administração Pública. Assim, em razão da supremacia do interesse público, no mais vezes, permite-se à Administração Pública constituir obrigações unilaterais aos particulares, independente de ações judiciais. Logo, a letra "A" gabarita a questão.

LETRA B: CERTA. Bom, registramos, desde logo, que o assunto "exigibilidade dos atos administrativos" será retomado quando do estudo dos atos administrativos. Mas vamos aos esclarecimentos necessários para o item em análise. Parte da doutrina aponta, como características distintas dos atos administrativos, a exigibilidade e a executoriedade. Pela 1ª, obriga-se o administrado, de maneira indireta, ao cumprimento das obrigações impostas pelo ato, sem necessidade de se recorrer ao Judiciário. Pela 2ª, a Administração

encontra possibilidade de compelir materialmente o administrado a cumprir com sua obrigação. Pois bem. Vejamos o exemplo doutrinário do caso de intimação do particular para que construa uma calçada defronte de sua casa. Tal prestação é exigível, dado que a Administração pode multar o particular (coação indireta) caso não cumpra o que lhe foi determinado, mas não executória, dado que essa mesma Administração não pode impor ao Administrado coercitivamente (coação material, direta) que construa a calçada. Assim, na linha da doutrina majoritária a respeito do assunto, pode-se ver a executoriedade como um *plus* em relação à exigibilidade, de tal modo que nem todos os atos exigíveis são executórios.

Finalmente, é de se observar que a auto-executoriedade não impede o particular que buscar o Judiciário caso sinta ameaçado algo que repute direito seu. Como todo e qualquer ato administrativo, aquele que possua a característica da auto-executoriedade não pode ser afastado do controle judicial.

LETRA C: CERTA. Já tratamos no item anterior da executoriedade. AUTO-EXECUTORIDADE tem um sentido um pouco diverso. Vejamos.

Pela auto-executoriedade a Administração pode tomar e implementar suas decisões, independente de autorização/intervenção. Assim, a realização de concursos para seleção de pessoal, licitações, e outros, são todos auto-executórios. O interesse público (e sua supremacia) determina que os atos que advenham da atividade administrativa são, em regra, auto-executórios, o que, inclusive traz uma certa celeridade administrativa. Ah – apenas para registro: há alguns atos da Administração que não serão auto-executórios, dependendo, portanto, da intervenção judicial. Nesse sentido, algumas multas administrativas que, caso não pagas, deverão ser cobradas perante o Poder Judiciário.

LETRA D: CERTA. Algum dos amigos deve ter se perguntado: *nossa, mas tudo que a Administração Pública faz encontra fundamento, principiológico, na supremacia do interesse público?* Isso mesmo! TUDO O QUE A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FAZ, FAZ EM RAZÃO DE INTERESSE PÚBLICO! Apenas para registro: revogação pode ser entendida como a extinção (supressão) de um ato administrativo legítimo e eficaz, realizada pela Administração – e somente por ela – por não mais lhe convir sua existência. Assim, não deve ser confundida com a anulação, que é a extinção do ato administrativo por razões de ILEGALIDADE deste. Mas este é mais um assunto para "cenas dos próximos capítulos". Na aula de atos será retomado.

LETRA E: CERTA. Como dissemos: nem todos os princípios válidos para a Administração Pública são previstos, EXPLICITAMENTE, na CF/88. Alguns contam apenas com previsão IMPLÍCITA no texto CF. É o caso da supremacia da interesse público.

4 - (2005/FGV/SEFAZ-MS/Fiscal de Rendas – 2006) Indique o princípio imediatamente relacionado ao ato administrativo praticado visando à finalidade legal.

(A) eficiência
(B) impessoalidade
(C) legalidade estrita
(D) moralidade
(E) publicidade

TEMA: PRINCÍPIOS - IMPESSOALIDADE
GABARITO: Letra "B"
TEMA: PRINCÍPIOS DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA
Comentários:
Bom, nessa questão é mais útil a abordagem "integral", ou seja, teceremos comentários à questão como um todo, não aos itens especificamente.
De início, lembramos que os 5 (cinco) princípios apontados na questão são os constitucionais expressos de Administração Pública, apontados no *caput* do art. 37 da CF/88. Além desses, poderíamos apontar inúmeros outros princípios válidos para a Administração Pública. Todavia, para que a abordagem não se torne cansativa, optamos, sempre, pela "contextualização" desses outros princípios. Assim, por exemplo, quando falarmos de licitações, falamos sobre julgamento objetivo. Ao tratarmos dos serviços públicos, abordamos a modicidade das tarifas, etc.
Quanto aos princípios CONSTITUCIONAIS temos um primeiro grupo que é o dos explícitos (expressos) na CF/88, na "cabeça" (*caput*) do art. 37. Oportunamente, registramos que temos outros princípios de Administração Pública, que não são chamados, textualmente, de princípios (um segundo grupo). É o caso do princípio da Licitação (inc. XXI do art. 37), do dever de prestar contas (§ único do art. 70), etc.
Pois bem. Vamos deter a análise nos princípios constitucionais expressos, para ver, ao fim, qual destes correlaciona-se melhor com o fim a ser atendido pela Administração Pública.
A legalidade tem previsão mais genérica no inciso II do artigo 5º da CF/88, que estabelece que *ninguém é obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei*. Tal princípio é da essência do Estado de Direito e, por isso, fundamental para o Direito Administrativo, porquanto este nasce com aquele. É fruto da submissão do Estado à Lei.
Para a Administração Publica, a legalidade, enquanto princípio, significa que o agente público só pode fazer aquilo que a Lei determina de modo expresso ou autoriza, ainda que de maneira ampla. É oportuno registrar que para o particular, a construção do princípio da legalidade tem um outro enfoque: se uma norma não proibir, o particular, dispondo de forma livre de sua vontade, pode agir da maneira que melhor entender. Portanto, conclui-se que a Administração Pública só pode agir da maneira que a Lei lhe determinar ou autorizar, enquanto que o particular age da maneira que julgue mais conveniente, desde que a Lei não lhe proíba.
Já o princípio da impessoalidade tem uma "dupla formulação".
Para parte da doutrina, o princípio da impessoalidade nada mais é do que o clássico princípio da finalidade, que pode ser assim resumido: o administrador público só deve praticar atos voltados à consecução do interesse público. Assim, por tal princípio, o tratamento dado aos administrados em geral deve levar em consideração não o "prestígio" desfrutado pelo mesmo, mas sim suas condições objetivas frente às normas que cuidam da situação, tendo em conta o interesse público, que deve prevalecer. Ou seja, a impessoalidade é o princípio diretamente relacionado com o atingimento da finalidade que justifica a própria existência do Estado, qual seja, o interesse público ou coletivo. Logo, gabaritamos a questão: letra "C".

A outra interessante acepção do princípio determina que os atos e provimentos administrativos são imputáveis não ao funcionário que os pratica, mas ao órgão ou entidade administrativa em nome do qual age o funcionário. Por essa visão, Administração Pública responde pelos atos de seus agentes, em razão da impessoalidade na atuação destes. A tese é consagrada em diversos momentos da nossa Constituição Federal, como, por exemplo, o § 6º do art. 37 § 6º da Carta Magna, que estabelece*: As pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviços públicos responderão pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros, assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa*.

Pelo dispositivo transposto, vê-se que pelo dano causado pelo agente, responde a pessoa jurídica à qual aquele é vinculado, nítidamente em razão da impessoalidade da atuação funcional.

A **moralidade** administrativa é vista, hoje, de forma explícita no Texto Constitucional (art. 37) como um dos princípios orientadores das atividades da Administração Publica.

É de se ressaltar que a moralidade administrativa, atualmente, constitui pressuposto de validade dos atos administrativos, devendo os agentes públicos agir em conformidade com os princípios éticos, abrangendo os princípios da lealdade e da boa-fé.

Os princípios éticos que ora mencionados podem ser traduzidos como os parâmetros de comportamento que determinada sociedade deseja e espera da atuação da Administração Pública. Nesse sentido, o princípio da moralidade é a um só tempo dever do administrador e direito público subjetivo, ou seja, é um direito do cidadão exigir do Administrador um comportamento ético, moral.

Há de se registrar, ainda, que, por dizer respeito à "comportamento", existe uma profunda dificuldade em tentar se "isolar" uma moral essencialmente administrativa, ou seja, do Estado. De fato, para se chegar ao conceito de padrão, o intérprete da lei será certamente influenciado pela noção de moral "comum", que prevalece no seio da sociedade do momento histórico em questão. Em síntese: a "moralidade" administrativa e a comum são indissociáveis, pelo quê não há como se falar de uma sem se abordar a outra.

A moralidade administrativa é reforçada pela própria Constituição nos arts. 5º, LXXIII (ação popular), 37, § 4º e 85, V, (atos de improbidade administrativa) e 70 (princípios da legitimidade e economicidade, das quais irradia a moralidade).

Quanto ao princípio da **publicidade**, esclarecemos, de plano, uma confusão muitas vezes feita por amigos concursandos: publicidade é diferente de publicação. De fato, é possível dar-se cumprimento ao princípio ora tratado, ainda que não tenha ocorrido publicação do ato administrativo, assim entendida esta como divulgação do ato em meios da imprensa escrita, como Diários Oficiais ou jornais. Veja-se, a exemplo, a modalidade de licitação convite, tratada no § 3º do art. 22 da Lei 8.666/93**:** *Convite é a modalidade de licitação entre interessados do ramo pertinente ao seu objeto, cadastrados ou não, escolhidos e convidados em número mínimo de 3 (três) pela unidade administrativa, a qual **afixará**, em local apropriado, cópia do instrumento convocatório e o estenderá aos demais cadastrados na correspondente especialidade que manifestarem seu interesse com antecedência de até 24 (vinte e quatro) horas da apresentação das propostas* (o grifo não é do original).

Conforme se vê do dispositivo transposto, o Estado tem por obrigação enviar o convite para, no mínimo, três interessados no mesmo, bem como AFIXÁ-LO em local público. Contudo, a Lei não exigiu, estrito senso, a publicação do convite.

Registramos, ainda, que o princípio da publicidade é inerente ao Estado Democrático de Direito, segundo o qual o poder reside no povo (Constituição Federal/88, art. 1º, parágrafo único). Não poderíamos admitir, sob tal perspectiva, que os assuntos que a todos interessem sejam mantidos em segredo em relação aos administrados. Assim, a necessidade que os atos da Administração sejam tornados públicos da maneira exigida pela norma, o que nem sempre fará com que tais atos devam ser publicados..

É importante ressaltar que a doutrina registra, com propriedade, que a publicidade não é elemento de formação do ato, mas sim requisito de sua eficácia e moralidade. Por conseqüência, para que um ato que provenha do Estado possa produzir efeitos, deverá, em regra, ser tornado público.

Por fim, quanto à publicidade, importante observar que o princípio não é absoluto. A própria CF/88 é clara ao estabelecer possibilidade de restrição ao princípio da publicidade, quando a defesa da intimidade ou o interesse social o exigirem (inc. LX do art. 5º, CF/88).

Ao fim, tratemos do "caçula" dos princípios, a **eficiência**, que é a "novidade" inserida no **caput** do art. 37 da Constituição pela Emenda Constitucional n. 19, de 04.06.1998. Destacamos o termo *novidade,* pois entendemos que mesmo antes da citada reforma constitucional sempre houve o dever de a Administração eficientemente, ou seja, agir de forma célere e precisa, **produzindo resultados positivos para o cumprimento dos interesses públicos**. Entre nós, brasileiros, a eficiência foi introduzida pela Reforma Administrativa Federal do Decreto Lei n. 200/67, quando submete toda atividade do Executivo ao **controle de resultado** (arts. 13 e 25, V), fortalece o **sistema de mérito** (art. 25, VII), sujeita a Administração indireta a **supervisão ministerial** quanto à eficiência administrativa (art. 26, III) e recomenda a demissão ou dispensa do servidor comprovadamente ineficiente ou desidioso (art. 100). Por isso a nossa crítica.

O princípio da eficiência pode ser entendido como o do "cobertor curto": é cabeça ou pé. Não dá para fazer tudo com os recursos (financeiros ou não) que o Estado tem a sua disposição. Podemos citar uma frase clássica para os economistas que explica bem o sentido de eficiência: *necessidades ilimitadas, recursos escassos.* Escolhas devem ser feitas para que o Estado aja da maneira mais eficiente possível. Algumas necessidades a serem atendidas poderão ficar para depois, em conseqüência.

Muitos da doutrina explicam que o princípio da eficiência vem motivando entendimento errôneo no sentido de que, em seu nome, por vezes a legalidade há de ser sacrificada, o que é inaceitável, dado que os princípios constitucionais devem ser conciliados. O que pode acontecer é que, em uma situação concreta, a legalidade pode, por exemplo, afastar (relativamente) a eficiência. Em uma licitação, por exemplo, aparece uma empresa apresentando proposta 50% mais barata que as das outras que pretendem vender algo para a Administração. Só que tal empresa é devedora do erário, encontrando-se com situação de dívida positiva (existente). Não seria mais "eficiente" para o Estado contratar da maneira mais barata, tendo em conta a limitação de recursos que todos enfrentam? SIM. Mas poderia o Estado contratar com tal empresa? NÃO, em razão de restrições estabelecidas em normas específicas (lei 8.666/93). Assim,

neste caso específico, prevalece a legalidade. Noutro, pode prevalecer a eficiência. Tudo dependerá da situação concreta a ser apreciada.

5 - (ESAF – AFRFB – 2005) Em seu sentido subjetivo, o estudo da Administração Pública abrange
a) a atividade administrativa.
b) o poder de polícia administrativa.
c) as entidades e órgãos que exercem as funções administrativas.
d) o serviço público.
e) a intervenção do Estado nas atividades privadas.
TEMA: Administração Pública – sentidos da expressão
GABARITO: Letra "C"
Comentários:
Mais uma vez, faremos comentários à questão (não aos itens), tal como na anterior.
A expressão Administração Pública pode assumir sentidos diversos, conforme o contexto em que esteja inserida. Em um primeiro sentido, **subjetivo, orgânico ou formal,** a expressão diz respeito aos entes que exercem a atividade administrativa **(pessoas jurídicas, órgãos e agentes públicos)**. Já o sentido **objetivo, material ou funcional** designa a natureza da atividade exercida pelos entes, **caracterizando, portanto, a própria função Administrativa**, que é exercida **predominantemente pelo Poder Executivo.** Ou seja: ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA SUBJETIVA DIZ RESPEITO À RESPOSTA AO SEGUINTE QUESTIONAMENTO: **QUEM COMPÕE A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA?** JÁ A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA EM SENTIDO OBJETIVO REFERE-SE À SEGUINTE INDAGAÇÃO: QUAIS SÃO AS ATIVIDADES EXERCIDAS PELA ADMINISTRAÇÃO? Isto é: O QUE FAZ A ADMINISTRAÇÃO?
Apesar de ser uma obviedade para os amigos que estão estudando a mais tempo, destacamos: não é tão-só o Poder Executivo que edita atos administrativos. TODOS OS PODERES EDITAM ATOS ADMINISTRATIVOS quando, por exemplo, abrem sindicância; efetuam aquisição de bens; nomeiam um funcionário ou, mesmo, concedem férias. A diferença básica é que **compete tipicamente** ao Poder Executivo administrar, ao passo que aos outros Poderes, ao exercerem atividades administrativas, encontram-se no desempenho de **atribuições atípicas**. Ainda, tem-se a frisar que o Poder Executivo exerce, além da sua típica função administrativa, as **funções de Governo**, que não constituem objeto de estudo do Direito Administrativo.
Como observamos no dia a dia, cada Poder Estatal exerce de forma típica a função constitucional que lhe foi atribuída, a saber: ao Poder Legislativo compete a **criação de normas gerais e abstratas e a fiscalização** e aos Poderes Executivo e Judiciário a aplicação das ditas normas, sendo que a este último a aplicação da norma jurídica **ao caso concreto** (litigioso); e àquele, a execução das tarefas administrativas voltadas à satisfação das necessidades da comunidade.
O Direito Administrativo, portanto, rege toda e qualquer atividade de administração, provenha ela do **Executivo, do Legislativo ou do Judiciário.** E, na realidade, assim é, porque o ato administrativo não se desnatura pelo só fato de ser aplicado no âmbito do Legislativo ou do Judiciário, **desde que seus órgãos estejam atuando como administradores de seus serviços, de seus**

bens, ou de seu pessoal. Assim, no sentido SUBJETIVO (ou formal ou orgânico, que são expressões sinônimas), a expressão ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA abrange ÓRGÃOS, ENTIDADES OU AGENTES, que tenham por papel desempenhar tarefas administrativas do Estado. Assim, "gabaritamos" a questão com a letra "C". Notem que os agentes não foram citados na assertiva. Mas a incompletude do item não o deixa errado, apenas incompleto.

Pois bem, seguindo nas análises, vejamos o sentido assumido pela expressão Administração Pública, quando esta é vista de maneira OBJETIVA (ou material ou funcional). Nessa visão (objetiva) administração pública consiste nas atividades levadas a efeito pelos órgãos e agentes incumbidos de atender as necessidades da coletividade. Nesse sentido, a expressão deve ser grafada mesmo com iniciais minúsculas, por se tratar efetivamente da atividade administrativa. Assim entende a doutrina majoritária. Contudo, em prova, essa distinção é de menor importância.

Sob o ponto de vista material, a administração pública abarca as seguintes atividades: fomento, a polícia administrativa, o serviço público e a intervenção administrativa, o que faz com que, sem dúvidas, possamos eliminar os itens A; B; D; e, E.

I – **fomento:** refere-se à atividade administrativa de incentivo à iniciativa privada de utilidade ou interesse público, tais como o financiamento sob condições especiais, as desapropriações que beneficiem entidades privadas desprovidas do intuito do lucro e que executem atividades úteis à coletividade, etc.

II - **polícia administrativa:** abrange as atividades administrativas que implicam restrição do exercício de direitos individuais em prol do interesse de toda coletividade. Não se trata, aqui, das polícias civil, federal e militar, que são órgãos da Administração Pública, e, por conseqüência, compõe a Administração Pública no sentido subjetivo (ainda que exerçam atividades de polícia administrativa). É de ressaltar, todavia, que este assunto será abordado de maneira mais apropriada na próxima aula, quanto tratarmos dos poderes do Administrador Público.

III - **serviço público:** diz respeito às atividades executadas direta ou indiretamente pela Administração Pública e sob regime de direito público, com o fim de atender necessidades públicas. O assunto também é objeto de aula apropriada, mais à frente, em nosso curso.

IV - Por fim, esclareça-se que tem-se por **intervenção administrativa:** a regulamentação e fiscalização da atividade econômica de natureza privada, bem assim a atuação do Estado diretamente na ordem econômica, conforme o art. 173 da CF/88. Esta atuação, em regra, deve-se dar por intermédio das Empresas Públicas e Sociedades de Economia Mista a serem instituídas pelo Estado.

Muito bem. Tudo esclarecido, passemos à próxima questão.

6 - (2006/FGV/Min. Da Cultura/Analista de Administração)

Não fazem parte da Administração Pública Indireta:

(A) sociedades de economia mista.
(B) estatais.
(C) empresas públicas.
(D) serviços sociais autônomos.
(E) entidades paraestatais.

TEMA: ORG ADMINISTRATIVA – ENTIDADES DA INDIRETA.
GABARITO: ANULADA

Comentários:

A questão é bem simples, mas antes, um aviso: na aula demonstrativa fizemos uma ampla exposição a respeito da Administração Indireta e sua composição. Assim, remetemos os amigos à leitura (de novo, se for o caso) da questão 4 - q. 4, daquela aula.

Apenas para relembrar: a Administração Indireta é integrada por Autarquias; Fundações Públicas; Sociedades de Economia Mista e Empresas Públicas, conforme as normas que são a referência quanto ao assunto na ordem jurídica brasileira, em especial, o Decreto-Lei 200/67 – DL 200/67. Assim, teríamos um "gabarito duplo" na questão que estamos resolvendo: os serviços sociais autônomos e as entidades paraestatais não integram a Administração Indireta. Aliás, as últimas (paraestatais) são gênero dos quais os primeiros (serviços sociais autônomos) constituem espécie. ATENÇÃO: não há previsão no edital do ICMS/RJ de que sejam exigidos conhecimentos a respeito das entidades paraestatais. De fato, o edital fala de Organização Administrativa – direta e indireta. Mas não menciona as paraestatais, as quais, registramos desde logo, NÃO INTEGRAM A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. De qualquer forma, para evitarmos indesejáveis "surpresas" (as bancas as adoram), tracemos as principais observações a respeito das entidades paraestatais mais conhecidas (lembramos que tratamos, rapidamente, das paraestatais na q. 1 dessa aula).

Etimologicamente, paraestatal é aquele que se coloca ao lado do estado, mas não o integra. Assim, são as entidades com esta natureza (paraestatal), não são integrantes da estrutura do Estado. As Paraestatais constituem o chamado 3º setor (o 1º é o Estado; o 2º, o mercado), assim chamado por ser composto por sociedades civis de fins públicos não lucrativos . No Plano Diretor da Reforma, documento orientador das reformas administrativas em nível federal, as entidades paraestatais são designadas por "públicas não estatais": públicas, por que prestam atividades de interesse público e não estatais por não comporem a Administração Pública, direta ou indireta.

Tratam-se, na realidade, de verdadeiros parceiros públicos (e não delegatários de serviços públicos). Desse modo, são regidas por normas do direito privado, parcialmente derrogado (afastado) por normas do direito público, em situações específicas. Sujeitam-se, ainda, ao controle pelo Tribunal de Contas respectivo, conforme a origem dos recursos. Destaque-se que, como requisito para ser uma paraestatal, a entidade em questão não pode ter o intuito lucrativo.

As paraestatais, de acordo com a doutrina majoritária, são divididas em: I) Serviços Sociais Autônomos (o sistema "S"); II) Organizações Sociais; III) Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público; IV) Fundações de Apoio.

Os **Serviços Sociais Autônomos-SSA** (vulgarmente denominados como integrantes do "Sistema S"), são pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, destinados a propiciar assistência social, médica ou ensino à população ou a certos grupos profissionais. Em regra, a principal fonte de recursos são as contribuições de empresas (parafiscais), arrecadadas e repassadas pela previdência social aos SSA. Alguns SSA celebraram contratos de gestão com órgãos da Administração direta ou convênios com entidades governamentais ou privadas, passando a receber recursos públicos por intermédio destes instrumentos. Seu pessoal é regido pela Consolidação das Leis

do Trabalho e sujeitam-se ao controle do por parte do respectivo Tribunal de Contas, no que se refere à parcela de recursos públicos que recebam. Não prestam serviços públicos, mas exercem atividade privada de interesse público.

Consigne-se que estas entidades, ainda que gerenciem recursos públicos (contribuições parafiscais), não seguem, integralmente, a Lei 8.666/93, uma vez que possuem regulamento próprio de licitações, o qual segue os princípios daquela norma geral (Decisão Plenária/TCU 907/97)

Já as **Organizações Sociais - OS** são pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, instituídas, em regra, por iniciativa de particulares, qualificadas pelo Poder Executivo como OS's e cujas atividades se destinem a pesquisa científica, meio ambiente, cultura, preservação e conservação do meio ambiente e saúde.

Para a qualificação como OS, a entidade é declarada de interesse social e de utilidade pública, mediante decreto do Chefe do Poder Executivo, podendo receber recursos orçamentários e bens públicos para o cumprimento de contratos de gestão que venham a firmar. Por oportuno, bom destacar que HÁ POSSIBILIDADE DE FIRMATURA DE CONTRATOS DE GESTÃO COM ENTIDADES ESTRANHAS À ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, COMO, POR EXEMPLO, OS. O instrumento normativo que dá possibilidade do contrato de gestão com a OS é a Lei 9.637/98 (art. 5º), sendo que a entidade poderá perder a qualificação como OS quando descumprir as normas do contrato de gestão.

Com especial destaque, ainda, para os seguintes pontos:

- Fundações Públicas de Direito Privado podem ser "transformadas" em Organizações Sociais. Nesse caso, deixam de ser da Administração Indireta e passam à paraestatalidade (essa assertiva também é útil para a 14ª questão dessa aula, como os amigos verão);
- As Organizações Sociais podem receber servidores públicos por cessão especial por parte do Poder Executivo. Nesse caso, o ônus (o dever de pagar a remuneração do servidor) é para a origem (para o Estado, pasmem!);
- a qualificação de uma entidade como OS é ato discricionário. Nesse sentido, a Lei 9.637/98 afirma, em seu art. 1º, que: *O Poder Executivo **poderá** qualificar como organizações sociais pessoas jurídicas de direito privado*.

No que diz respeito às **Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público – Oscip's** são constituídas por iniciativa de particulares, sob o regime jurídico de direito privado e sem o intuito de lucro. As Oscip´s prestam serviços sociais não exclusivos do Estado, com incentivo e fiscalização do Poder Público, com vínculo jurídico junto a este por meio de **termo de parceria.** Verifica-se, pois, que as Oscip's possuem conceito extremamente assemelhado ao das OS's. Contudo, essencial diferença é verificada no que diz respeito ao vínculo jurídico junto ao Poder Público, para a formação da parceria: enquanto para as OS's, o vínculo ocorre por meio de **contrato de gestão**, para as Oscip´s o vínculo se dá por meio de **termo de parceria**. A doutrina deixa assente, ainda, que as Oscip's, quando comparadas com as OS's, encontram-se mais bem estruturadas, inclusive com requisitos de maior rigidez para a obtenção da qualificação, conforme comandos emanados da Lei 9.790/99, que trata da matéria.

Com relação às OSCIP's destaquem-se os seguintes pontos:

- A Lei 9.790/1999 veda, expressamente, a qualificação de OS's e fundações públicas como OSCIP's (art. 2º);

- Na norma, não se trata da possibilidade de cessão de servidores públicos para essas entidades, pelo que parte da doutrina entende obstada tal prática.
- a qualificação de uma OSCIP é ato vinculado, como diz a própria Lei 9.790/99 (§ 2º do art. 1º), sendo feita perante o Ministério da Justiça (arts. 5º e 6º da mesma norma);

Por fim, **Fundações de Apoio** são fundações de direito privado, sem fins lucrativos, instituídas de acordo com os ditames do Código Civil, cujo principal objetivo é dar apoio a certas instituições, como universidades, hospitais, etc..

Regidas pela Lei 8.958//1994, há fundadas críticas doutrinárias a respeito de tais instituições, sobretudo no que diz respeito às fundações de apoio às instituições públicas federais de ensino superior, as universidades federais.

Hoje, via de regra, no entorno de cada uma das universidades federais “gravita” uma fundação de apoio, que, muitas vezes, exerce o papel que seria da própria universidade, como, por exemplo, as atividades de pesquisa e extensão. Além disso, muitas fundações de apoio tem sido utilizadas, de maneira prática, como um meio de “burlar” regras impostas às instituições públicas, como as universidades federais. Explique-se.

A universidade deseja contratar a prestação de um serviço. Em vez de promover a necessária licitação, a instituição de ensino contrata a fundação de apoio por dispensa de licitação, com fulcro no inc. XIII do art. 24 da Lei 8.666/93. Esta, por sua vez, subcontrata livremente. Daí a crítica, com razão, da doutrina com relação a tais fundações de apoio.

Todavia, abstraindo maiores discussões, para fins de concurso público deve ser registrado que AS FUNDAÇÕES DE APOIO SÃO ENTIDADES PARAESTATAIS, NÃO INTEGRANDO, PORTANTO, A ESTRUTURA ADMINISTRATIVA DE ESTADO.

Por fim, um alento aos amigos: os senhores não precisarão conhecer TODAS as entidades públicas ou paraestatais. Isso seria, absolutamente, impossível. Quando o examinador exige conhecimento a respeito do assunto o faz em nível conceitual. Imagine: ter que saber se esta ou aquela entidade é paraestatal, fundação, etc. Inviável...

7 - (2006/FGV/Min. Da Cultura/Analista de Administração)

Segundo o Decreto-lei 200, de 25 de fevereiro de 1967, considera-se autarquia:

(A) o serviço autônomo, criado por lei, com personalidade jurídica e receita próprias, para executar atividades típicas da Administração Pública, que requeiram, para seu melhor funcionamento, gestão administrativa e financeira centralizada.

(B) a entidade dotada de personalidade jurídica de direito privado, com patrimônio próprio e capital exclusivo da União ou de suas entidades de Administração Indireta, criada por lei para desempenhar atividades de natureza empresarial que o Governo seja levado a exercer, por motivos de conveniência ou contingência administrativa, podendo tal entidade revestir-se de qualquer das formas admitidas em direito.

(C) o serviço autônomo, criado por lei, com personalidade jurídica, patrimônio e receita próprios, para executar atividades típicas da Administração Pública, que requeiram, para seu melhor funcionamento, gestão administrativa e financeira descentralizada.

(D) a entidade dotada de personalidade jurídica de direito público, com patrimônio e capital exclusivos da União ou de suas entidades de Administração

Indireta, criada por lei para desempenhar atividades de natureza pública que o Governo seja levado a exercer, por motivos de conveniência ou contingência administrativa, podendo tal entidade revestir-se de qualquer das formas admitidas em direito.

(E) a entidade dotada de personalidade jurídica de direito privado, criada por lei para o exercício de atividades de natureza mercantil, sob a forma de sociedade anônima, cujas ações com direito a voto pertençam, em sua maioria, à União ou à entidade da Administração Indireta.

TEMA: ORG ADMINISTRATIVA – ENTIDADES DA INDIRETA.

GABARITO: Letra “C”.

Comentários:

Essa questão é para ilustrar a importância do (famigerado) DL 200/67 na ordem jurídica brasileira. De fato, tal norma é um marco administrativo de nosso país, sobretudo pela estruturação promovida na máquina pública. Todavia, como tudo nessa vida, o DL 200/67 envelheceu. Mereceria uma boa reforma, visto que muitos de seus conceitos não mais se adequam ao direito positivo (normatizado) atual.

Muito bem. Mas vejamos, aliás, relembremos o conceito de autarquia estabelecido no inciso I do art. 5º do Decreto-Lei 200/67: *serviço autônomo, criado por lei, com personalidade jurídica, patrimônio e receita próprios, para executar atividades típicas da administração pública, que requeiram, para seu melhor funcionamento, gestão administrativa e financeira descentralizada*. Logo, percebem que a definição corresponde, *ipsis literis,* ao item C, que é o gabarito, portanto. Tal como dissemos na aula anterior, ressaltamos que a definição dessa norma é boa, mas há uma omissão relevante quanto à personalidade jurídica das autarquias, que é de DIREITO PÚBLICO, sobretudo em razão das atividades exercidas por tais entidades: típicas do poder público.

Bom, mas vejamos, item a item, o erro das questões:

LETRA A: ERRADA – vejam que conceito dado é QUASE igual ao da letra C. Contudo, o “maldoso” examinador colocou na letra “A” a expressão gestão administrativa e financeira CENTRALIZADA. Na realidade, tal como as demais entidades da indireta, as autarquias correspondem ao fenômeno de DESCENTRALIZAÇÃO ADMINISTRATIVA. Mas deixemos isso para a próxima questão...

LETRA B: ERRADA – este conceito corresponde ao de Empresa Pública no DL 200/67. Já fizemos algumas anotações com relação ao assunto na aula demonstrativa (leiam a q. 4 daquela, como dissemos). Mas vale uma outra observação neste momento: de acordo com o DL 200/67 as empresas públicas seriam CRIADAS pela Lei. Em realidade, a CF/88 mudou um pouco esse contexto. Para as entidades da indireta só é exigida lei ESPECÍFICA DE CRIAÇÃO no caso das autarquias. Para as demais entidades da indireta, inclusas as empresas públicas, exige-se lei específica de AUTORIZAÇÃO DE CRIAÇÃO. Ainda que o efeito prático seja o mesmo, pois sempre se exige a Lei, juridicamente, Lei que cria é diferente de Lei que autoriza.

De fato, pode-se afirmar que a autarquia “nasce” com a Lei, enquanto as demais entidades da indireta estão “autorizadas a nascer”, dependendo de um ato posterior para que possam efetivamente funcionar, ou seja, para exercer os direitos inerentes à personalidade jurídica.

LETRA C: CERTA. Novos comentários são desnecessários, pois já os fizemos mais acima.
LETRA D: ERRADA – seria o conceito de empresa pública. Todavia, vejam que o examinador atribuiu PERSONALIDADE JURÍDICA DE DIREITO PÚBLICO à entidade, o que, obviamente, é um equívoco, pois as empresas públicas, assim como as sociedades de economia mista SEMPRE SÃO DOTADAS DE PERSONALIDADE JURÍDICA DE DIREITO PRIVADO.
LETRA E: ERRADA – é conceito dado pelo DL 200 e corresponde às sociedades de economia mista. Vale para o caso das mistas a mesma observação feita com relação às empresas públicas, no que diz respeito ao processo de criação: de acordo com a CF/88, as mistas não são mais criadas diretamente por lei, mas tem sua criação AUTORIZADA em lei.

8 - (2004/FGV/BESC/Advogado) Antônio, servidor de uma autarquia vinculada ao Ministério da Educação, pretende propor ação pleiteando pagamento de diferenças remuneratórias. A ação deve ser proposta em face:
(A) da autarquia e do Ministério da Educação, já que estes devem figurar solidariamente no pólo passivo da relação jurídica processual.
(B) da União e do Ministério da Educação, já que estes devem figurar no pólo passivo da relação jurídica processual.
(C) do Ministério da Educação, uma vez que a este órgão está vinculada a autarquia.
(D) da autarquia, já que esta é detentora de personalidade jurídica própria.
(E) da União, já que se trata de uma autarquia federal.
Tema: Administração Pública – entidades da Indireta
Gabarito: Letra D
Comentários:
De "cara" registramos aos amigos que esta questão trata da relação processual envolvendo entidades da Administração Indireta, as quais, TODAS, são possuidoras de personalidade jurídica própria. Logo, podem assumir em nome próprio direitos e obrigações, podendo figurar tanto no pólo ativo (proponente), quanto passivo (respondente) de um processo judicial. Isso se dá em razão de as entidades da indireta decorrerem de um "fenômeno" jurídico designado por DESCENTRALIZAÇÃO ADMINISTRATIVA. Tratemos deste, então, sobretudo o diferenciando da DESCONCENTRAÇÃO ADMINISTRATIVA. Iniciemos por esta última.
Existe desconcentração quando tarefas ou atividades são distribuídas de um centro para setores periféricos ou de escalões superiores para escalões inferiores, **dentro da mesma entidade ou da mesma pessoa jurídica (entidade como sinônima de pessoa jurídica).**
DICA: prestem atenção na última parte do conceito**! A DESCONCENTRAÇÃO É UM FENÔNEMO *INTERNA CORPORIS***, ou seja, **ocorre em uma mesma pessoa jurídica**. Além disso, a estrutura desconcentrada **é baseada na hierarquia, na subordinação**, seja entre órgãos, seja entre servidores.
Já a descentralização é uma distribuição de competência entre pessoas físicas ou jurídicas distintas, transferindo-se a atividade decisória e não a mera atividade administrativa. Ao contrário da desconcentração, **não há na descentralização relação de hierarquia ou de subordinação**, o que existe é um laço de **vinculação, de controle de finalidade ou de supervisão,** conforme o caso.

Importa registrar que os autores pátrios não são unânimes na maneira de classificar a descentralização administrativa. Portanto, a seguir, vamos expor a classificação mais aceita, pautando-nos na doutrina de referência para o assunto, qual seja, a da Prof.ª Maria Sylvia Zanella Di Pietro.

São 3 (três) as espécies do gênero descentralização: **territorial**, **por colaboração,** e **funcional ou por serviços.**

Na **Descentralização Territorial** uma entidade local, geograficamente delimitada, é dotada de **personalidade jurídica própria**, de **Direito Público**, com **capacidade administrativa ampla**. Este tipo de descentralização é o que ocorre em alguns Estados Unitários, tais como França, Portugal e Espanha.

No Brasil, são incluídos nessa modalidade de descentralização os territórios federais, **que não integram a federação**, mas **têm personalidade de direito público** e possuem **capacidade administrativa genérica**. Na atual Constituição Federal, os territórios são mencionados, por exemplo, no § 2º do art. 18, que assim dispõe: ***Os Territórios Federais integram a União****, e sua criação, transformação em Estado ou reintegração ao Estado de origem serão reguladas em lei complementar*. Daí, duas observações:

I) hoje não existem, de forma real no Brasil, territórios, como já existiram, por exemplo, os territórios (atuais Estados) de Roraima e Amapá. Contudo, há possibilidade de criação de novos territórios, ante o que estabelece a atual Constituição;

II) os **territórios integram a União**, não sendo, portanto, integrantes da federação. Assim, TERRITÓRIOS NÃO SÃO ENTES FEDERATIVOS, mas sim **ENTIDADES ADMINISTRATIVAS, DE NATUREZA AUTÁRQUICA.**

Já a **Descentralização por Colaboração** se verifica quando a execução de um serviço público é transferida à pessoa jurídica de direito privado, ou mesmo à pessoa física, **por meio de contrato ou ato administrativo unilateral,** conservando o poder público a **titularidade** do serviço. É o que ocorre, por exemplo, na concessão ou permissão de serviços públicos, cujo regramento geral é encontrado na Lei 8.987/95, geral para concessões e permissões de serviço público e que será estudada na aula que cuidará do assunto, mais à frente.

Registre-se que, ao longo dos anos, houve delegação da execução de serviço público também a empresas sob o controle acionário do Poder Público. Recentemente, no entanto, sob a ótica da Reforma do Aparelho do Estado, a delegação de serviços públicos a particulares voltou a ser feita de forma mais intensa, pela abertura de inúmeras licitações para novas concessões.

Por fim, a **Descentralização funcional**, também denominada de **descentralização por serviços**, é aquela em que o Poder Público cria uma pessoa jurídica de **direito público ou privado**, atribuindo-lhe, além da execução, a titularidade e execução de determinado serviço público.

No Brasil, essa criação somente se dá em virtude de lei. Por vezes, a lei, diretamente, cria a entidade, correspondendo à figura das autarquias e das fundações públicas de direito público. Por outras, a lei autoriza a criação, correspondendo às fundações públicas de direito privado; sociedades de economia mista e empresas públicas. Todavia, já tratamos desse assunto, não é mesmo? Então, se for o caso, façam uma rápida releitura da questão anterior. Mas é necessário fazer uma importante observação: ALÉM DAS AUTARQUIAS, A DESCENTRALIZAÇÃO POR SERVIÇOS (FUNCIONAL) SE ESTENDE A TODAS AS ENTIDADES DA ADMINISTRAÇÃO INDIRETA.

A descentralização por serviços corresponde à Administração Indireta, que, por via de conseqüência, é chamada por alguns de ADMINISTRAÇÃO DESCENTRALIZADA. Contrapartida disso, a Administração Direta é chamada por muitos de ADMINISTRAÇÃO CENTRALIZADA.

DICA: Distinção: Descentralização por Serviços x Descentralização por colaboração

A **descentralização por serviços** é feita por lei, que cria ou autoriza uma pessoa jurídica pública ou privada, à qual **atribui a titularidade e a execução** do serviço, colocando-a sob o controle nos limites da lei pelo Poder Público (controle nos limites da lei).

Por outro lado, a descentralização por colaboração é feita **por contrato ou ato administrativo**. O controle na **descentralização por colaboração** é muito mais amplo, pois o Poder Público **não perde a titularidade do serviço (transfere-se apenas a execução)**, com possibilidade, dentre outras medidas, de **alterar unilateralmente as condições de sua execução** e de retomá-la antes do prazo estabelecido.

Pois bem. Antes de retomarmos o conteúdo da questão que estamos analisando, fazemos duas outras anotações importantes:

I) O número de figuras da Administração Pública Descentralizada (Administração Indireta) pode ser ampliado. Tanto é assim que, recentemente, a Lei 11.107/2005 (Lei dos Consórcios Públicos) deu autorização para criação de consórcios públicos dotados de personalidade própria. Tais consórcios, caso dotados de personalidade jurídica de direito público, comporão a Administração Indireta de todos os entes da Federação consorciados, na forma de associação pública, conforme estabelece o art. 6º da norma. Ressalte-se que tais consórcios têm natureza de AUTARQUIA, vez que contarão com a participação de mais de um ente da federação. O tema "consórcios públicos" também é daqueles que carece de maiores análises. Por isso, faremos outros comentários mais aprofundados na aula de serviços públicos com relação ao assunto;

II) É possível a ocorrência de desconcentração na descentralização. Exemplifique-se: na criação de uma autarquia, ocorre, efetivamente, descentralização administrativa. Contudo, quando no interior da autarquia são criados órgãos, como superintendências ou diretorias, por exemplo, ocorre, no ***interna corporis*** dessa entidade DESCENTRALIZADA, a DESCONCENTRAÇÃO. Observamos que a desconcentração, dentro do processo de descentralização, a exemplo do que ocorre na Administração Direta, poderá ser TERRITORIAL OU GEOGRÁFICA exemplo disso é a Autarquia INSS, com órgãos espalhados por todas as Regiões do Brasil.

Então: retomemos nossa questão. O *Antônio* está propondo uma ação contra uma autarquia, que é possuidora de personalidade jurídica própria. Assim, quem figurará no pólo processual é a própria autarquia, e não o órgão ao qual esta está vinculada. Portanto, gabarito: letra D.

9 - (2006/FCC/TRE/Analista) É correto afirmar que os órgãos públicos, a exemplo dos Ministérios, Secretarias Estaduais e Municipais

a) se distinguem do Estado, por serem autônomas.

b) são pessoas, sujeitos de direitos e obrigações .

c) não têm personalidade jurídica.

d) têm relação de representação com a vontade do agente público.

e) têm relação interorgânica e não interpessoal ou intersubjetiva.

Tema: Administração Pública – entidades da Indireta

Gabarito: Letra C.

Comentários:

Relembrando a aula demonstrativa: ÓRGÃOS são centros de competência (unidades administrativas) despersonalizados, nos quais serão lotados agentes responsáveis pelo desempenho das tarefas de Administração Pública. Assim, o gabarito é letra C, sem dúvidas.

Via de regra, por serem despersonalizados, os órgãos públicos não podem assumir, em seu próprio nome, direitos e obrigações. Para dita regra, haverá exceções: em casos específicos, órgãos poderão assumir, eles próprios, direitos e obrigações.

Os órgãos são unidades abstratas, sem existência física. Ficção, pois, do mundo jurídico, mas com existência REAL. Contudo, por serem abstratos, é preciso que existam "seres vivos" para concretizar a atuação dos órgãos públicos. Surgem nesse contexto os agentes públicos, cuja atuação é imputada (atribuída) ao órgão ao qual se encontrem ligados. O querer e o agir do agente é como se fosse do próprio Estado, constituindo os agentes verdadeiros veículos da expressão do Estado. Assim, nessa passagem, fica uma pequena nota: <u>agentes têm sua ação imputada ao órgão, que se encontra ligado à entidade possuidora de personalidade jurídica, que, ao fim, é quem acaba respondendo a eventuais questionamentos jurídicos</u>. Não há que se falar em mandato ou representação do agente. Aliás, isso merece ser melhor esclarecido. Vejamos as teorias que tratam, então, da atuação do órgão e sua imputação à pessoa jurídica à qual esteja ligado.

São três as teorias que tratam da atuação dos órgãos:

I) teoria do mandato: por esta, o agente atuaria como mandatário da pessoa jurídica à qual estaria ligado. Só que essa teoria cai por terra quando se faz uma pergunta simples: quem outorga o mandato? A própria pessoa jurídica? Como, se esta não tem existência concreta? Ainda que real no mundo jurídico, as pessoas jurídicas são abstrações, não agindo *per si.*

II) Teoria da Representação: nesta, o agente público faria a representação da entidade, funcionando como uma espécie de "tutor" desta. Esta teoria também é falha, diante da seguinte situação: a representação, como a feita por tutores, diz respeito a incapazes. Mas então, o Estado, que seria o representado, é incapaz? Como um incapaz outorgaria validaria sua representação? Diante dos erros conceituais na formulação dessa teoria surge a teoria prevalente no contexto jurídico atual, a do órgão, de inspiração alemã.

III) Teoria do órgão: a idéia central desta é que as pessoas jurídicas expressam sua vontade por intermédio de órgãos, titularizados, estes, por agentes. Por essa teoria, órgãos são partes componentes da entidade, com as expressões de vontade daqueles sendo entendidas como destas (é o que se designa por "princípio da imputação volitiva").

Bom assinalar que a teoria do órgão, hoje universalmente aceita pela doutrina, substituiu as superadas teorias do mandato e da representação, que pretendiam explicar a atuação do Estado por intermédio de seus agentes.

Muito bem. Feitos esses esclarecimentos, passemos à análise dos itens, em si.

LETRA A: ERRADA – órgãos não se distinguem do Estado, sobretudo os da Administração Direta. Em realidade, são partes integrantes do Estado, centros de competência deste;
LETRA B: ERRADA – órgãos não são pessoas e tampouco podem ser entendidos como possuidores de personalidade própria. Órgãos são centros de competência despersonalizados, unidades administrativas.
LETRA C: CERTA – comentários já feitos.
LETRA D: ERRADA - a teoria que prevalece atualmente é a do órgão e não a da representação.
LETRA E: ERRADA – apesar de, realmente, existirem, a relação interorgânica é interpessoal, vez que os órgãos são abstratos jurídicos. Sem agentes (sujeitos) para os titularizarem, os órgãos nada fariam. Logo, a relação interorgânica é interpessoal.

10 - (2006/FCC/PMJAB/PROCURADOR) Administração Indireta.
I. Em tese, não há vedação constitucional a que as empresas públicas prestem serviços públicos ou explorem atividade econômica.
II. As autarquias, fundações públicas e empresas públicas inserem-se na Administração Indireta e são pessoas jurídicas de direito público.
III. Em tese, é constitucionalmente vedado às sociedades de economia mista prestar serviços públicos, porquanto podem, apenas, atuar na exploração de atividade econômica.
IV. A fundação pública pode explorar atividade econômica.
V. Às autarquias é interdito explorar atividade econômica.
Estão corretas:
a) I, II, III b) I e V c) I, II, IV d) I, III, IV e) I e IV
Tema: Administração Pública – entidades da Indireta
Gabarito: Letra B.
Comentários:
Nesta questão vamos partir direto para a resolução dos itens. Vamos lá então.
ITEM I: CERTO - realmente, não há óbice CONSTITUCIONAL para que empresas públicas ou sociedades de economia mista explorem atividades econômicas ou prestem serviços públicos. Alguns doutrinadores tecem críticas que muitas vezes combatem a tese, mas não há nada que impeça tais entidades (mistas e empresas públicas) de agirem num ou noutro campo de atividade. Agora, há uma restrição no DL 200/67. Vejamos, ilustrativamente, o conceito dado por este às empresas públicas (inc. II do art. 4º): *a entidade dotada de personalidade jurídica de direito privado, com patrimônio próprio e capital exclusivo da União, criado por lei* ***para a exploração de atividade econômica*** *que o Govêrno seja levado a exercer por fôrça de contingência ou de conveniência administrativa podendo revestir-se de qualquer das formas admitidas em direito* (o grifo é nosso). Não haveria previsão de prestação de serviços públicos por parte das empresas públicas, tampouco por sociedades de economia mista (inc. III do art. 5º do DL 200/67). Todavia, a boa técnica de interpretação determina que o DL 200/67 tenha de ser interpretado à luz da Constituição e não o contrário disso. Desse modo, como dissemos, não há obstáculo para que uma mista, como a Companhia Docas do Rio de Janeiro, preste serviços públicos (serviços portuários). Certo o primeiro item. Agora, se os amigos notarem, não

precisaríamos ter analisado este item. É que ele está em todas as assertivas, de “A” a “E”. Logo, só poderia estar certo...

ITEM II: ERRADO - as autarquias, realmente, são sempre pessoas jurídicas de direito público. SEMPRE! Todavia, fundações públicas podem ser tanto de direito público, quanto de direito privado. E as empresas públicas são SEMPRE dotadas de personalidade jurídica de direito privado. SEMPRE! **BIZU:** achamos questões como esta as mais fáceis em prova! É que basta partirmos para eliminação. Ora, se o item II está errado, as letras “A” e “C” não atendem o gabarito. Na dúvida, vamos por eliminação, ok?

ITEM III: ERRADO – este item é muito próximo do item I. A diferença é que naquele item faz-se referência às empresas públicas e neste, às sociedades de economia mista. Mas, como dissemos, tanto umas, quanto outras poderiam prestar serviços públicos. Logo, ERRADO o item. Partindo, mais uma vez, para a eliminação, tiraríamos a letra “D” do páreo, vez que indica III como correto.

ITEM IV: ERRADO – conceitualmente, fundações públicas (ou não) não exploram atividades econômicas. De outra forma, prestam atividades de interesse social, desprovidas de intuito econômico. A própria definição de fundação pública dada pelo DL 200/67 é dada neste sentido (inc. IV do art. 5º do DL 200/67). Vejamos: *Fundação Pública: a entidade dotada de personalidade jurídica de direito privado,* ***sem fins lucrativos****, criada em virtude de autorização legislativa, para o desenvolvimento de atividades que não exijam execução por órgãos ou entidades de direito público, com autonomia administrativa, patrimônio próprio gerido pelos respectivos órgãos de direção, e funcionamento custeado por recursos da União e de outras fontes* (grifamos). A ausência de fins lucrativos significa que as fundações não exploram (ao menos por definição legal) atividades econômicas. Logo, gabaritamos a questão com a Letra “B”, pois teríamos eliminado a letra “E”.

ITEM V: CERTA – como vimos mais acima, as autarquias prestam atividades TÍPICAS da Administração Pública. Logo, conceitualmente, lhes é proibido (interdito a elas) a exploração de atividades econômicas.

11 - (2002/ESAF/MDIC/Analista de COMEX) A recente reforma do Estado, empreendida pelo Governo Federal, introduziu diversas novas figuras na Administração Pública Federal. No rol abaixo, assinale aquela que pode ser conceituada como o resultado da qualificação que se atribui a uma autarquia ou fundação pública, cujo objetivo institucional seja uma atividade exclusiva de Estado, com o propósito de dotá-la de maior autonomia gerencial.
a) agência reguladora
b) organização social
c) serviço social autônomo
d) agência executiva
e) organização da sociedade civil de interesse público

Tema: Administração Pública – entidades da Indireta
Gabarito: Letra D.
Comentários:
Diante mão, esclarecemos que a expressão *recente reforma do Estado* contida na questão se deu por conta da época desta: 2002. As reformas empreendidas pelo Governo Federal vinham sendo realizadas a partir de 1995, com a edição do

Plano Diretor da Reforma - PDR, capitaneado pelo ex-Ministro de Estado Bresser Pereira, no Governo do Presidente Fernando Henrique.

Juridicamente, pode-se afirmar que as reformas naquele Governo tiveram seu ápice com a edição de duas emendas constitucionais: a 19, de 1998, conhecida como reforma administrativa e a 20, também de 1998 e que ficou conhecida como a reforma previdenciária.

No que diz respeito às Agências Executivas, o PDR previa a figura dentre os seus projetos (o das agências autônomas). As Executivas seriam um instrumento de ampliação da eficiência nas ações estatais, inserindo-se no contexto da reforma. Todavia, parte da doutrina trata com "desprezo" as Agências Executivas, especialmente por entender que se trata de "roupa nova em figura antiga". Com todo respeito, cremos que não deva ser assim. Mas, inicialmente, tragamos as principais características dessa entidade.

As Agências Executivas, na realidade, não são "novas entidades", mas sim uma qualificação dada a uma autarquia ou fundação que, no âmbito federal: I) tenha celebrado contrato de gestão com o respectivo ministério supervisor; e, cumulativamente, II) tenha plano estratégico de reestruturação ou de desenvolvimento institucional em andamento.

Bom lembrarmos que todos os órgãos ou entidades administrativas podem firmar contratos de gestão, sob o fundamento do § 8º do art. 37 da CF/88. Contudo, no caso das Agências Executivas Federais, o documento é **obrigatório** para que a entidade autárquica ou fundacional possa receber a titulação. A qualificação da entidade virá **após** a celebração do contrato de gestão, isto é, a entidade pretendente não é qualificada no contrato de gestão, mas depois que o firmar. A titulação de agência é conferida pelo Presidente da República, mediante Decreto.

O modelo pode ser reproduzido no âmbito dos Estados-Membros, que podem muito bem ter suas Executivas, por conta de simetria: normalmente, se a União pode fazer, os estados (e municípios) também podem, guardadas as competências de cada um.

Interessante observar que o citado Plano Diretor da Reforma, documento técnico orientador das mudanças administrativas recentes em âmbito federal, cita o projeto das agências autônomas, que são as executivas, como um dos instrumentos da modernização da gestão pública. Para isso, prevê a necessidade de alteração no arcabouço normativo, de forma a possibilitar a melhoria da gestão, ao tempo em que algumas autarquias selecionadas seriam transformadas em "laboratórios de experimentação" (nas palavras do Plano) do projeto das agências.

Cremos que, no sentido de serem instrumentos de melhoria de gestão, é atraente o papel que poderia ser desempenhado pelas agências executivas. Contudo, o cenário desenhado para essas agências não é muito animador.

Muitos doutrinadores não vêem (com razão) nada de muito diferente para as executivas no nosso atual ordenamento jurídico, a não ser a duplicação do limite de dispensa de licitação baseado em valor. Vale antecipar: enquanto para os órgãos e entidades administrativos, de modo geral, as licitações são dispensáveis quando o valor estimado é de até 8 mil reais, para compras e serviços, e de 15 mil reais, para obras e serviços de engenharia (incs. I e II do art. 24 da Lei 8.666/93), para as Executivas esses valores alcançam 16 e 30 mil reais, respectivamente. Essa é "diferença" que as Executivas possuiriam com relação às demais entidades da Indireta. Por isso, a crítica doutrinária, que considera de

menor importância a distinção de uma entidade como Agência Executiva. Pedimos ao amigo concursando que não se deixe enganar: **o limite de isenção de licitar duplicado é válido para AGÊNCIAS EXECUTIVAS e não Reguladoras!**!!

Ainda que considerada de menor relevo por boa parte da doutrina, gostaríamos de registrar que há uma Agência Executiva que merece ser destacada: o Instituto Nacional de Metrologia, o INMETRO, que, efetivamente, tem se mostrado um modelo de bom funcionamento de entidade pública.

Por fim, a partir do modelo federal (mais antigo), podemos resumir as **"Agências Executivas" como autarquias ou fundações** que: I) tenham celebrado contrato de gestão com o respectivo ministério supervisor; II) tenham plano estratégico de reestruturação ou de desenvolvimento institucional em andamento. Tem por fim a melhoria da eficiência e redução de custos. Ou seja, não se tratam de figuras jurídicas novas, mas de entidades (normalmente) preexistentes que recebem esta qualificação, uma vez preenchidos os requisitos legais (decretos 2.487 e 2.488 de 2/2/98), sendo que a qualificação, bem como a desqualificação, ocorrem por ato do Presidente da República (no nível federal).

É de se consignar que a qualificação de autarquias e fundações como agências executivas tem como objetivo a ampliação da autonomia dessas entidades, com as conseqüentes melhoria da eficiência e redução de custos.

Ah - como se tratam de autarquias ou fundações, não há dúvida que essas entidades compõem a Administração Indireta. Vamos para a próxima questão.

12 - (ESAF – SUSEP – 2002) As agências reguladoras, recentemente criadas na Administração Pública Indireta Federal, não se caracterizam por

a) personalidade jurídica de direito público, sob a forma de autarquia.

b) autonomia para editar normas administrativas referentes ao objeto de sua regulação, observados os limites legais.

c) independência de seu corpo diretivo.

d) exercício do poder de polícia respectivo à área de atuação.

e) desvinculação a órgão ministerial supervisor.

Tema: Administração Pública – entidades da Indireta – Agências Reguladoras

Gabarito: Letra E.

Comentários:

Esta questão trata de um dos "modismos" do Direito Administrativo no âmbito internacional: as agências reguladoras. O amigo se pergunta: MODISMO? É! EM Direito também tem moda, tema de momento, etc. As reguladoras constituem bom exemplo disso. Passemos ao tema, tendo em conta o nosso país.

No Brasil, as reguladoras vêm sendo criadas sob a forma de autarquias, em razão, sobretudo, da necessidade, da autonomia que estas entidades devem possuir. Sendo autarquias, cada uma das reguladoras até agora criadas (e já são muitas) é instituída (criada) mediante LEI ESPECÍFICA. É assim, pois ainda que se revista de "natureza especial", a reguladora é uma autarquia, devendo ser seguido o rito constitucional para a criação desta, ou seja, lei específica de criação. Justifica a natureza de autarquia para a reguladora as atividades exercidas pela entidade: típicas do Poder Público (regulação, poder de polícia, etc), o que demanda a natureza jurídica de direito público. Avancemos na questão.

Como dissemos, as reguladoras são autarquias de NATUREZA ESPECIAL. Então, o que consistiria tal natureza dita especial? Alguns pontos podem ser destacados a respeito.

As Leis que cuidam das agências têm indicado diversas características especiais para as reguladoras. Como base para análise neste ponto, tratemos da Anatel, atuante no setor de telecomunicações e uma das mais conhecidas reguladoras hoje existentes.

De acordo com a Lei 9.472/97, que cria a Anatel, a natureza especial desta Agência é caracterizada por independência administrativa, ausência de subordinação hierárquica, mandato fixo e estabilidade de seus dirigentes e autonomia financeira. Destes pontos, comentemos, inicialmente, o mandato e a estabilidade dos dirigentes. Os demais serão comentados logo a seguir, de modo amplo.

No caso da Anatel, o mandato atribuído aos membros do Conselho Diretor da entidade é de cinco anos, o que é bastante diferente nas outras autarquias federais. De fato, os dirigentes do INCRA, do IBAMA, por exemplo, não possuem mandato. Esta, pois, uma primeira característica especial das reguladoras, sem dúvidas.

Os Dirigentes das Reguladoras possuem, ainda, estabilidade, que é garantida pela Lei 9.986/2000, que aponta (art. 9º) que o mandato dos dirigentes só será perdido em razão de renúncia, de condenação judicial transitada em julgado ou de processo administrativo disciplinar. Ressalte-se que a Lei específica de criação da agência pode prever outras formas para a perda do mandato, o que não desvirtua tal diferenciação das agências com relação às demais autarquias. Ademais, destaque-se que o próprio processo de escolha dos dirigentes é diferenciado: em nível federal, o Presidente da República escolhe a pessoa para Dirigente da Ag. Reguladora, mas só pode nomeá-la após a aprovação do Senado. Sem a anuência daquela Casa Legislativa, não poderá haver a nomeação do Dirigente. PERCEBAM COMO TAL CARACTERÍSTICA É, MESMO, ESPECIAL: Os cargos dos Dirigentes das Ag. Reguladoras são cargos de direção, de índole técnica, MAS NÃO SÃO DE LIVRE PROVIMENTO e EXONERAÇÃO, vez que o Presidente da República só pode nomeá-los com a anuência do Senado.

Todavia, ainda que diferenciadas, as reguladoras compõem a Administração Indireta, submetendo-se, portanto, aos princípios regedores da atuação desta. Por serem autarquia, se submetem à tutela administrativa, em regra, levada à efeito por um Ministério supervisor, em nível federal (por simetria, Secretarias Estaduais, no âmbito dos Estados Membros). Como as demais entidades da Administração Indireta, não se encontram subordinadas ao órgão supervisor, mas vinculadas a este, para fins de acompanhamento.

Quanto ao maior grau de discricionariedade na atuação das agências, essa tese é majoritária na doutrina, mas encontra fundadas resistências.

Em razão do novo cenário que se desenhou a partir do reordenamento jurídico e social, seriam necessárias novas entidades administrativas, dotadas de poderes mais amplos que as demais, de maneira a garantir a efetividade da atuação da “nova” Administração Pública. No Brasil, por exemplo, atravessamos um amplo processo de privatização, com novos atores (empresas multi ou supranacionais, por exemplo) ingressando no mercado de nosso páis. As estruturas de Administração Pública que até então vigoravam não suportariam a necessidade do acompanhamento mais pontual desses novos atores. Surgem no nosso país,

então, as Ag. Reguladoras, as quais, efetivamente, necessitam maior margem de liberdade, em razão mesmo daquilo que acompanham. Nesse sentido, editam normas, de forma a ordenar o setor que atuam. E aí que vem a controvérsia doutrinária: até que ponto vai o poder normativo das reguladoras? É amplo e irrestrito? Pode se opôr, ou ir além, do que dizem, especificamente as Leis?

Ora é inconcebível um poder "sem limites", ainda mais atribuído pelo ordenamento jurídico. Um poder atribuído por normas sempre encontra limites. Não é diferente com as reguladoras.

A própria Constituição Federal estabelece que ninguém é obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de Lei. Não podem as agências Reguladoras, mesmo que dotadas de amplos poderes normativos, criar obrigações novas, que não contem com previsão legal. Contudo, é induvidável, pelo o que se expôs, que as reguladoras agem, realmente, de forma diferenciada, sobretudo em razão da sua área de atuação, quase sempre relacionada a matérias extremamente tecnicistas, que demandam uma "largueza" no agir da entidade reguladora. Para tanto, o legislador originário cria normas com conceitos muitas vezes indeterminados (elásticos), os quais serão concretizados pela Ag. Reguladora. Mas ainda que indeterminados, tais conceitos darão o contorno para atuação da entidade, que deve cumprir, efetivamente, com a vontade da norma originária. Nesse ponto, ficamos assim então: pelo caráter diferenciado da Ag. Reguladora lhe é concedida uma maior margem de liberdade de atuação (ampla discricionariedade), em razão da nova realidade verificada no funcionamento social. Todavia, essa maior amplitude de autuação não poderá desbordar os limites colocados pela Lei, em razão do princípio da legalidade, ao qual também se submete a entidade reguladora. Assim, mesmo que exercente de amplos poderes normativos, as reguladoras não têm competência para editar regulamentos autônomos.

Finalizando esta abordagem inicial, registramos que as Ag. Reguladoras, ainda que especiais, não estão imunes a controle pelos órgãos que possuem legitimidade para tanto. Desse modo, podem ser objeto de fiscalização por parte dos Tribunais de Contas e do Ministério Público por exemplo.

Bom, feitos os esclarecimentos necessários, passemos aos itens da questão, LEMBRANDO QUE A MESMA QUER QUE SE INDIQUE O QUE ESTÁ ERRADO:

LETRA A: CERTA – Reguladoras são autarquias, logo, possuidoras de natureza jurídica de direito público.

LETRA B: CERTA – como dissemos, apesar de poder normatizar, as Reguladoras, tais quais as demais entidades administrativas, estão adstritas aos limites das Leis.

LETRA C: CERTA – Isso se dá, sobretudo, em razão do mandato atribuído aos seus Diretores.

LETRA D: CERTA - De fato, as reguladoras, DENTRO DE SUA ÁREA DE ATUAÇÃO,como diz o item, podem exercer poder de polícia, limitando as liberdades individuais em prol do coletivo. O tema voltará na próxima aula, quando falarmos do exercício, na prática, do poder de polícia.

LETRA E: ERRADA – reguladoras são autarquias. Logo, estão, inafastavelmente, ligadas (vinculadas) a um órgão supervisor, que no caso federal são os ministérios.

13 - (2006/FCC/ARCED/Procurador) Dentre as características que denotam as atividades das agências reguladoras, enquanto autarquias de regime especial, inclui-se a

a) personalidade jurídica de direito privado.
b) instabilidade dos mandatos de seus dirigentes.
c) dependência financeira.
d) autonomia em relação à Administração Direta.
e) dependência patrimonial.

Tema: Administração Pública – entidades da Indireta – Agências Reguladoras
Gabarito: Letra D.
Comentários:
Essa questão é do tipo "reforço". Partamos direto para os itens.
LETRA A: ERRADA – Reguladoras são autarquias, logo, dotadas de personalidade jurídica de direito público.
LETRA B: ERRADA – Contrário disso: os dirigentes (diretores) das agências reguladoras são dotados de ESTABILIDADE em seus mandatos, só perdendo-os em casos especificamente previstos ou autorizados em Lei. Basta os amigos lembrarem do recente caso envolvendo o Presidente da Agência Nacional de Aviação Civil – ANAC e o Ministro da Defesa, que queria, a todo custo, "defenestrar" o primeiro, entendendo que a culpa pela crise na aviação civil brasileira é do Diretor da Anac...
LETRA C: tal como as autarquias, as reguladoras são dotadas de autonomia financeira, ao menos conceitualmente. Isso se dá pela própria definição do DL 200/67, para as autarquias (inciso I do art. 5º). Relembremos: *serviço autônomo, criado por lei, com personalidade jurídica, patrimônio **e receita próprios**, para executar atividades típicas da administração pública, que requeiram, para seu melhor funcionamento**, gestão** administrativa e **financeira descentralizada*** (grifamos). Pode se discutir a autonomia ORÇAMENTÁRIA das reguladoras (a maior parte da doutrina entende que não há), mas FINANCEIRA, não. Assim, as reguladoras são INDEPENDENTES financeiramente.
LETRA D: CERTA – muito boa a questão, pois trata de conceito que muitas vezes é confundido pelos concursandos. As reguladoras estão VINCULADAS, SEMPRE, a um órgão supervisor. Mas não são subordinadas a tal órgão. Logo, ainda que vinculadas, são AUTÔNOMAS com relação aos supervisores. Tal situação é um princípio de Administração Pública válido não só para as reguladoras, mas para todas as entidades da indireta e que é designado por "tutela administrativa", significando que toda e qualquer entidade da indireta está ligada (vinculada) a um órgão supervisor, para fins de controle e acompanhamento, MAS NÃO SÃO SUBORDINADAS A TAIS ÓRGÃOS.
LETRA E: ERRADA – os comentários feitos à letra "C" valem para a presente, a partir da definição de autarquia, dada pelo DL 200/67. Destacamos que a norma de referência menciona PATRIMÔNIO PRÓPRIO, o que traz implícita, então, a INDEPENDÊNCIA PATRIMONIAL (ainda que conceitual).

14 - (ESAF – Procurador da Fazenda Nacional – 2003) Tratando-se de Administração Pública Descentralizada ou Indireta, assinale a afirmativa falsa.

a) A qualificação como agência executiva pode recair tanto sobre entidade autárquica quanto fundacional, integrante da Administração Pública.

b) Conforme a norma constitucional, a empresa pública exploradora de atividade econômica terá um tratamento diferenciado quanto às regras de licitação.
c) Admite-se, na esfera federal, uma empresa pública, sob a forma de sociedade anônima, com um único sócio.
d) Pode se instituir uma agência reguladora cujo objeto de fiscalização ou regulação não seja uma atividade considerada como de serviço público.
e) As entidades qualificadas como Organizações Sociais, pela União Federal, passam a integrar, para efeitos de supervisão, a Administração Pública Descentralizada.

Tema: Administração Pública – Administração Indireta
Gabarito: Letra E.
Comentários:

A questão que analisamos agora é quase que uma revisão de tudo o que vimos nas anteriores, com poucas novidades. Vamos para os itens, então:

LETRA A: CERTA – ver a q. 11 (ser for o caso) para relembrar que as Ag. Executivas, de fato, tratam-se de entidades QUALIFICADAS como Executivas, ou seja, uma titulação atribuída a uma entidade que, normalmente, preexistiria. Como falamos, a qualificação pode recair sobre AUTARQUIAS ou FUNDAÇÕES, conforme normas que dispões sobre o assunto.

LETRA B – CERTA – Esse é um tema que exploraremos de maneira cuidadosa na aula pertinente a licitações e contratos. Mas o item é verdadeiro a partir da simples leitura da CF/88, que transcrevemos no dispositivo essencial para compreensão, a saber:

Art. 173. Ressalvados os casos previstos nesta Constituição, ***a exploração direta de atividade econômica*** *pelo Estado só será permitida quando necessária aos imperativos da segurança nacional ou a relevante interesse coletivo, conforme definidos em lei.*

§ 1º ***A lei estabelecerá o estatuto jurídico da empresa pública****, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias que explorem atividade econômica de produção ou comercialização de bens ou de prestação de serviços, dispondo sobre: :*

(...)

III - ***licitação e contratação de obras, serviços, compras e alienações, observados os princípios da administração pública****;*

Todos os destaques são nossos. Mas percebam que LEI estabelecerá o tratamento diferenciado tanto de empresas públicas, quanto de sociedades de economia mista que explorem atividades econômicas. Mas essa Lei ainda não existe. Assim, com ressalvas a serem feitas em momento oportuno, mistas e empresas públicas usam da Lei 8.666/93 para as licitações e os contratos que venham a realizar.

LETRA C: CERTA – Fizemos esse comentário na aula demonstrativa (q. 4 daquela). Mas relembremos, citando o comentário já feito por nós**:** *Ainda que o DL 200 diga que o capital das empresas públicas tenha de ser exclusivamente da União, portanto, UNIPESSOAIS, é possível que se tenha a combinação de diversas origens PÚBLICAS de capital (PLURIPESSOAIS). Todavia, o capital integralizado tem que ser* ***100% PÚBLICO****, sendo este um dos traços distintivos em relação às sociedades de economia mista, as quais terão seu capital composto por recursos de origem pública e privada*. Assim, podemos ter empresas públicas com “um único sócio” (unipessoais). Isso deve parecer,

sobretudo aos amigos contadores, pois, contabilmente, a idéia de empresa vem, quase sempre, junto com a idéia de sociedade. Todavia, dentro do Direito Administrativo é possível essa unipessoalidade, vez que as normas que sustentam o assunto dão possibilidade.

LETRA D: simples a questão, quando conhecemos algumas reguladoras, na prática. A Ag. Nacional de Petróleo cuida de serviço público? A Ag. Nacional de Águas, cuida de quê? A resposta para ambas é que são objetos que não são vistos (pela maior parte dos estudiosos) com serviços públicos, mas de bem de valor econômico (no 1º caso – ANP), que o estado opta por explorar (direta ou indiretamente) ou de bem público (no segundo caso – ANA), cujo uso deve ser acompanhado, em razão de sua essencialidade.

LETRA E – ERRADA – como dissemos logo na q. 1 dessa aula, paraestatais não integram o Estado, mas SE COLOCAM AO LADO DESTE, sem o integrar. Logo, mesmo para fins de supervisão, não integram a Administração Descentralizada (indireta), tratando-se de entes de colaboração com o Poder Público.

15 - (FCC – Procurador/BA – 2006) Os contratos de gestão celebrados entre a Administração e as denominadas Organizações Sociais

a) não caracterizam convênio administrativo, não se sujeitando, pois, à fiscalização e controle por parte do Tribunal de Contas.

b) são passíveis de fiscalização e controle pelo Tribunal de Contas no que diz respeito aos recursos públicos geridos pela entidade privada, ainda que esta não possua finalidade lucrativa.

c) podem ser celebrados com dispensa de licitação, em função de autorização legal específica, não estando sujeitos, nessa hipótese, ao controle e fiscalização pelo Tribunal de Contas.

d) sujeitam-se ao controle e fiscalização por parte do Tribunal de Contas, exceto quando tenham por objeto a gestão de serviço público não exclusivo.

e) são equiparados a convênio administrativo, quando celebrados com entidades sem finalidade lucrativa, sujeitando-se, apenas em tal hipótese, ao controle e fiscalização por parte do Tribunal de Contas.

Tema: Administração Pública – contratos de gestão

Gabarito: Letra B.

Comentários:

A questão é boa, pois trata de um dos temas que constituem "novidade" para o Direito Administrativo Brasileiro: os contratos de gestão. Partamos, então, do amparo constitucional dos mesmos, que é o § 8º do art. 37 da CF/88. Estabelece o dispositivo:

*A autonomia gerencial, orçamentária e financeira **dos órgãos e entidades da administração direta e indireta** poderá ser ampliada **mediante contrato**, a ser firmado entre seus administradores e o poder público, que tenha por objeto a fixação de metas de desempenho para o órgão ou entidade, cabendo à lei dispor sobre:*

I - o prazo de duração do contrato;

II - os controles e critérios de avaliação de desempenho, direitos, obrigações e responsabilidade dos dirigentes;

III - a remuneração do pessoal.

Algumas observações podem e merecem ser feitas:

A primeira: a CF/88 não menciona contrato DE GESTÃO no seu texto, mas tão só contrato. Contudo, a estes quis se referir, certamente, até mesmo em razão de experiências anteriores à atual redação do § 8º do art. 37 da CF/88, que foi dada pela Emenda Constitucional 19/98, conhecida como a de "Reforma Administrativa".

De fato, os primeiros contratos de gestão foram firmados com a ex-estatal Companhia Vale do Rio Doce — CVRD e com a Petrobrás, em razão do que dispunha o Decreto nº 137, de 27-5-91, que instituiu o Programa de Gestão das Empresas Estatais. Contudo, ante a falta de previsão legal, o Tribunal de Contas impugnou os referidos acordos. Daí a alteração constitucional, para tentar equacionar a questão.

Outra questão importante diz respeito à firmatura do contrato de gestão entre órgãos, o que foi (e ainda é) bastante criticado pela doutrina. Como poderiam os órgãos firmar contratos, uma vez que destituídos de personalidade própria? A explicação é que esses (pseudo) contratos se conformam mais a uma forma de ajuste, um acordo, pela melhoria da gestão pública. O nome dado ao instituto é que é muito ruim. Explique-se.

O contrato de gestão, na realidade, é tão só um pacto firmado pela Administração Pública (acordo-programa), por intermédio de um órgão supervisor com, no caso que estudamos, outro órgão ou entidade Administrativa. Por intermédio do acordo, estabelecem-se indicadores, metas, a serem atingidas, ao passo que se garante ao órgão/entidade beneficiário recursos para atingimento dos resultados pretendidos.

Vê-se, portanto, que os contratos de gestão funcionam mais à semelhança de convênios do que, propriamente, contrato. Em contratos, há interesses opostos, contraditórios, o que não acontece, evidentemente, em contratos de gestão. Em razão disso, a contundente crítica doutrinária ao nome atribuído ao instrumento sob exame, que poderia (e deveria) ter recebido outro nome, como: acordo programa; ajuste pela melhoria de gestão, etc..

Ressaltamos, ainda, que os contratos de gestão podem ser firmados com entidades não integrantes da Administração Pública. Nesse sentido, a Lei 9.637/98, que trata das Organizações Sociais - OS, dá a possibilidade de firmatura de contratos de gestão. A partir do Contrato de Gestão, a OS, QUE É UMA PARAESTATAL, NÃO INTEGRANTE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, fica obrigada a atingir metas relacionadas a serviços e atividades que são de interesse público. Contrapartida, recebe auxílio da Administração mediante, por exemplo, transferência de recursos públicos, cessão de bens, servidores públicos, etc. Por razões lógicas e constitucionais, deverá a OS prestar contas desses recursos públicos que lhes foram transferidos, ou seja, sujeitando-se ao controle do respectivo Tribunal de Contas.

Enfim, os contratos de gestão constituem figura de elevada importância no processo reforma administrativa recente atravessado pelo nosso país, PODENDO SER FIRMADOS ENTRE ÓRGÃOS/ENTIDADES DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, OU MESMO PELA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICAS COM ENTIDADES NÃO ESTATAIS.

Ressaltamos, mais uma vez, que quando firmado o contrato de gestão com a OS, esta se sujeita ao controle por parte do Tribunal de Contas respectivo, sem exceção. O amigo concursando, então, deve ter ficado em dúvida com relação aos itens "B" e "E". Todavia, na letra E consta uma limitação que, absolutamente,

torna equivocado o item: o *apenas.* De fato, os contratos de gestão haveriam de ser firmados com entidades de intuito não lucrativo, como no caso das OS's. Mas imaginemos que instrumento, erroneamente, haja sido feito com uma entidade de intuito lucrativa. Seria afastada a competência do Tribunal de Contas respectivo para o acompanhamento? Evidentemente, NÃO! E a resposta é simples para isso: um erro não justifica o outro. Logo, o gabarito, por exclusão até, é a Letra "C".

Muito bem, pessoal, findamos aqui essa nossa primeira aula. Leiam com atenção a matéria, para que possamos trazer novos esclarecimentos no nosso *fórum,* ok?
Abraço a todos e até a semana que vem!
Sandro e Cyonil.

QUESTÕES EM SEQUÊNCIA

1 - (2006/FGV/Min. Da Cultura/Analista de Administração)
Não existe uma definição única a respeito do conceito de público. Dessa forma, analise os conceitos de "público" a seguir:
I. O termo público pode ser entendido como relativo àquilo que é "de todos e para todos", à "coisa pública" e ao "interesse público". Assim sendo, uma definição de público excluiria as relações econômicas, políticas e sociais que interferem na produção do espaço público.
II. O público é resultado da separação entre Estado e Sociedade. Ele é um espaço dinâmico que não pode ser garantido por delimitação nem possui um lócus específico.
III. Pode-se vincular a noção de público a um regime no qual iguais reunidos em coletividades buscam o bem comum e o exercício de práticas solidárias, bem como uma relação de influência sobre o Estado tendo em vista a construção da cidadania.
Assinale:
(A) se somente a afirmativa I estiver correta.
(B) se somente a afirmativa II estiver correta.
(C) se somente a afirmativa III estiver correta.
(D) se somente as afirmativas I e II estiverem corretas.
(E) se todas as afirmativas estiverem corretas.
1 - GABARITO: Letra "C"
TEMA: DEFINIÇÃO INICIAL DE PÚBLICO – INSERIR NO MATERIAL

2 - (2005/FGV/TJ-PA/JUIZ) Com relação aos princípios constitucionais da Administração Pública, é correto afirmar que:
(A) o princípio da legalidade comporta exceção, no caso de ato discricionário.
(B) são aplicáveis aos três níveis de governo da Federação.
(C) o desvio de finalidade implica ofensa ao princípio da publicidade.
(D) são aplicáveis apenas ao Poder Executivo da União.
(E) o desvio de finalidade não implica ofensa ao princípio da publicidade.
2 - GABARITO: Letra "B"
TEMA: PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS EXPLÍCITOS DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

3 - (2005/FGV/TJ-PA/JUIZ) Em decorrência do princípio da supremacia do interesse público, é **vedado** afirmar que:

(A) não é permitido à Administração Pública constituir terceiros em obrigações mediante atos unilaterais, devendo haver, nesses casos, a propositura da ação própria.

(B) o princípio em cotejo traz consigo a exigibilidade do ato, traduzida na previsão legal de a Administração impor sanções ou providências indiretas que induzam o administrado a acatá-lo.

(C) enseja à Administração a chamada auto-executoriedade do ato administrativo.

(D) possibilita à Administração Pública revogar os próprios atos inconvenientes ou inoportunos.

(E) o princípio em apreço não se encontra expresso na Constituição Federal, mas apenas a sua alusão.

3 - GABARITO: Letra “B”

TEMA: PRINCÍPIOS DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA – PRINCÍPIOS IMPLÍCITOS

4 - (2005/FGV/SEFAZ-MS/Fiscal de Rendas – 2006) Indique o princípio imediatamente relacionado ao ato administrativo praticado visando à finalidade legal.

(A) eficiência

(B) impessoalidade

(C) legalidade estrita

(D) moralidade

(E) publicidade

4 - TEMA: PRINCÍPIOS - IMPESSOALIDADE

GABARITO: Letra “B”

5 - (ESAF – AFRFB – 2005) Em seu sentido subjetivo, o estudo da Administração Pública abrange

a) a atividade administrativa.

b) o poder de polícia administrativa.

c) as entidades e órgãos que exercem as funções administrativas.

d) o serviço público.

e) a intervenção do Estado nas atividades privadas.

5 - TEMA: PRINCÍPIOS - IMPESSOALIDADE

GABARITO: Letra “C”

6 - (2006/FGV/Min. Da Cultura/Analista de Administração)

Não fazem parte da Administração Pública Indireta:

(A) sociedades de economia mista.

(B) estatais.

(C) empresas públicas.

(D) serviços sociais autônomos.

(E) entidades paraestatais.

6 - TEMA: ORG ADMINISTRATIVA – ENTIDADES DA INDIRETA.

GABARITO: ANULADA

7 - (2006/FGV/Min. Da Cultura/Analista de Administração)

Segundo o Decreto-lei 200, de 25 de fevereiro de 1967, considera-se autarquia:
(A) o serviço autônomo, criado por lei, com personalidade jurídica e receita próprias, para executar atividades típicas da Administração Pública, que requeiram, para seu melhor funcionamento, gestão administrativa e financeira centralizada.
(B) a entidade dotada de personalidade jurídica de direito privado, com patrimônio próprio e capital exclusivo da União ou de suas entidades de Administração Indireta, criada por lei para desempenhar atividades de natureza empresarial que o Governo seja levado a exercer, por motivos de conveniência ou contingência administrativa, podendo tal entidade revestir-se de qualquer das formas admitidas em direito.
(C) o serviço autônomo, criado por lei, com personalidade jurídica, patrimônio e receita próprios, para executar atividades típicas da Administração Pública, que requeiram, para seu melhor funcionamento, gestão administrativa e financeira descentralizada.
(D) a entidade dotada de personalidade jurídica de direito público, com patrimônio e capital exclusivos da União ou de suas entidades de Administração Indireta, criada por lei para desempenhar atividades de natureza pública que o Governo seja levado a exercer, por motivos de conveniência ou contingência administrativa, podendo tal entidade revestir-se de qualquer das formas admitidas em direito.
(E) a entidade dotada de personalidade jurídica de direito privado, criada por lei para o exercício de atividades de natureza mercantil, sob a forma de sociedade anônima, cujas ações com direito a voto pertençam, em sua maioria, à União ou à entidade da Administração Indireta.
7 - TEMA: ORG ADMINISTRATIVA – ENTIDADES DA INDIRETA.
GABARITO: Letra “C”.

8 - (2004/FGV/BESC/Advogado) Antônio, servidor de uma autarquia vinculada ao Ministério da Educação, pretende propor ação pleiteando pagamento de diferenças remuneratórias. A ação deve ser proposta em face:
(A) da autarquia e do Ministério da Educação, já que estes devem figurar solidariamente no pólo passivo da relação jurídica processual.
(B) da União e do Ministério da Educação, já que estes devem figurar no pólo passivo da relação jurídica processual.
(C) do Ministério da Educação, uma vez que a este órgão está vinculada a autarquia.
(D) da autarquia, já que esta é detentora de personalidade jurídica própria.
(E) da União, já que se trata de uma autarquia federal.
8 - Tema: Administração Pública – entidades da Indireta
Gabarito: Letra D

9 - **(2006/FCC/TRE/Analista)** É correto afirmar que os órgãos públicos, a exemplo dos Ministérios, Secretarias Estaduais e Municipais
a) se distinguem do Estado, por serem autônomas.
b) são pessoas, sujeitos de direitos e obrigações .
c) não têm personalidade jurídica.
d) têm relação de representação com a vontade do agente público.
e) têm relação interorgânica e não interpessoal ou intersubjetiva.

9 - Tema: Administração Pública – entidades da Indireta
Gabarito: Letra C.

10 - (2006/FCC/PMJAB/PROCURADOR) Administração Indireta.
I. Em tese, não há vedação constitucional a que as empresas públicas prestem serviços públicos ou explorem atividade econômica.
II. As autarquias, fundações públicas e empresas públicas inserem-se na Administração Indireta e são pessoas jurídicas de direito público.
III. Em tese, é constitucionalmente vedado às sociedades de economia mista prestar serviços públicos, porquanto podem, apenas, atuar na exploração de atividade econômica.
IV. A fundação pública pode explorar atividade econômica.
V. Às autarquias é interdito explorar atividade econômica.
Estão corretas:
a) I, II, III b) I e V c) I, II, IV d) I, III, IV e) I e IV
10 - Tema: Administração Pública – entidades da Indireta
Gabarito: Letra B.

11 - (2002/ESAF/MDIC/Analista de COMEX) A recente reforma do Estado, empreendida pelo Governo Federal, introduziu diversas novas figuras na Administração Pública Federal. No rol abaixo, assinale aquela que pode ser conceituada como o resultado da qualificação que se atribui a uma autarquia ou fundação pública, cujo objetivo institucional seja uma atividade exclusiva de Estado, com o propósito de dotá-la de maior autonomia gerencial.
a) agência reguladora
b) organização social
c) serviço social autônomo
d) agência executiva
e) organização da sociedade civil de interesse público
11 - Tema: Administração Pública – entidades da Indireta
Gabarito: Letra D.

12 - (2002/ESAF/SUSEP) As agências reguladoras, recentemente criadas na Administração Pública Indireta Federal, não se caracterizam por
a) personalidade jurídica de direito público, sob a forma de autarquia.
b) autonomia para editar normas administrativas referentes ao objeto de sua regulação, observados os limites legais.
c) independência de seu corpo diretivo.
d) exercício do poder de polícia respectivo à área de atuação.
e) desvinculação a órgão ministerial supervisor.
12 - Tema: Administração Pública – entidades da Indireta – Agências Reguladoras
Gabarito: Letra E.

13 - (2006/FCC/ARCED/Procurador) Dentre as características que denotam as atividades das agências reguladoras, enquanto autarquias de regime especial, inclui-se a
a) personalidade jurídica de direito privado.
b) instabilidade dos mandatos de seus dirigentes.

c) dependência financeira.
d) autonomia em relação à Administração Direta.
e) dependência patrimonial.

13 - Tema: Administração Pública – entidades da Indireta – Agências Reguladoras
Gabarito: Letra D.

14 - (ESAF – Procurador da Fazenda Nacional – 2003) Tratando-se de Administração Pública Descentralizada ou Indireta, assinale a afirmativa falsa.
a) A qualificação como agência executiva pode recair tanto sobre entidade autárquica quanto fundacional, integrante da Administração Pública.
b) Conforme a norma constitucional, a empresa pública exploradora de atividade econômica terá um tratamento diferenciado quanto às regras de licitação.
c) Admite-se, na esfera federal, uma empresa pública, sob a forma de sociedade anônima, com um único sócio.
d) Pode se instituir uma agência reguladora cujo objeto de fiscalização ou regulação não seja uma atividade considerada como de serviço público.
e) As entidades qualificadas como Organizações Sociais, pela União Federal, passam a integrar, para efeitos de supervisão, a Administração Pública Descentralizada.

14 - Tema: Administração Pública – Administração Indireta
Gabarito: Letra E.

15 - (FCC – Procurador/BA – 2006) Os contratos de gestão celebrados entre a Administração e as denominadas Organizações Sociais
a) não caracterizam convênio administrativo, não se sujeitando, pois, à fiscalização e controle por parte do Tribunal de Contas.
b) são passíveis de fiscalização e controle pelo Tribunal de Contas no que diz respeito aos recursos públicos geridos pela entidade privada, ainda que esta não possua finalidade lucrativa.
c) podem ser celebrados com dispensa de licitação, em função de autorização legal específica, não estando sujeitos, nessa hipótese, ao controle e fiscalização pelo Tribunal de Contas.
d) sujeitam-se ao controle e fiscalização por parte do Tribunal de Contas, exceto quando tenham por objeto a gestão de serviço público não exclusivo.
e) são equiparados a convênio administrativo, quando celebrados com entidades sem finalidade lucrativa, sujeitando-se, apenas em tal hipótese, ao controle e fiscalização por parte do Tribunal de Contas.

15 - Tema: Administração Pública – contratos de gestão
Gabarito: Letra B.

GABARITOS

1 - GABARITO: Letra "C"
TEMA: DEFINIÇÃO INICIAL DE PÚBLICO – INSERIR NO MATERIAL

2 - GABARITO: Letra "B"
TEMA: PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS EXPLÍCITOS DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

3 - GABARITO: Letra "A"
TEMA: PRINCÍPIOS DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA – PRINCÍPIOS IMPLÍCITOS

4 - TEMA: PRINCÍPIOS - IMPESSOALIDADE
GABARITO: Letra "B"

5 - TEMA: Administração Pública – sentidos da expressão
GABARITO: Letra "C"

6 - TEMA: ORG ADMINISTRATIVA – ENTIDADES DA INDIRETA.
GABARITO: ANULADA

7 - TEMA: ORG ADMINISTRATIVA – ENTIDADES DA INDIRETA.
GABARITO: Letra "C".

8 - Tema: Administração Pública – entidades da Indireta
Gabarito: Letra D

9 - Tema: Administração Pública – entidades da Indireta
Gabarito: Letra C.

10 - Tema: Administração Pública – entidades da Indireta
Gabarito: Letra B.

11 - Tema: Administração Pública – entidades da Indireta
Gabarito: Letra D.

12 - Tema: Administração Pública – entidades da Indireta – Agências Reguladoras
Gabarito: Letra E.

13 - Tema: Administração Pública – entidades da Indireta – Agências Reguladoras
Gabarito: Letra D.

14 - Tema: Administração Pública – Administração Indireta
Gabarito: Letra E.

15 - Tema: Administração Pública – contratos de gestão
Gabarito: Letra B.